

Demokratie

Tönnies, Ferdinand; Kelsen, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tönnies, F., & Kelsen, H. (1927). Demokratie. In *Verhandlungen des 5. Deutschen Soziologentages vom 26. bis 29. September 1926 in Wien: Vorträge und Diskussionen in der Hauptversammlung und in den Sitzungen der Untergruppen* (S. 12-68). Tübingen: Mohr Siebeck. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-190169>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

B.

Vorträge von Geheimrat Prof. Dr. Tönnies-Kiel und Prof. Dr. Kelsen-Wien über die »Demokratie«, sowie die Diskussionsreden.

I. Geheimrat Tönnies:

Folgende gedruckte Mitteilungen lagen dem Vortrage zugrunde:

Im ersten Teile des Referates wird das Wesen der heutigen Demokratie als Staatsform dargestellt und werden die Chancen, günstige und ungünstige, für ihre Erhaltung erörtert, und zwar solche, die in den Bedingungen des ökonomischen, des politischen und des geistigen Lebens enthalten sind. Diese Bedingungen werden gegeneinander abgewogen und ein Wahrscheinlichkeitsurteil daraus abgeleitet.

Der zweite Teil wird eine ausführlichere Begründung der hier in abgekürzter Form mitgeteilten Leitsätze enthalten.

Diese Leitsätze wollen die Idee der modernen Demokratie in dem Sinne streng theoretisch erläutern und auslegen, daß sie ihn in seinen Konsequenzen entwickeln. Es sollen also nicht Werturteile oder subjektive Ansichten über die zweckmäßige Gestaltung ihrer Verfassung und ihrer Politik ausgesprochen werden, sondern eine Reihe von Folgerungen, deren Richtigkeit auch derjenige anerkennen sollte, der in der Durchführung dieser Idee eher ein Unheil als ein Heil zu erblicken gesonnen wäre.

Leitsätze:

1. Es ist ein wesentliches Merkmal der Demokratie, die Entwicklung des modernen Staates zu vollenden.
2. Sie vermag dies nur, indem sie das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft zugunsten der Superiorität des Staates abschließend ordnet, d. h. sie muß danach streben, die soziale Frage zu lösen.
3. Der Kern dieses Problems ist die Eigentumsfrage. Der demokratische Staat muß von dem gesamten Eigentum am Grund und Boden und seinen Schätzen wie am anderen realen Kapital so viele Teile sich selber vorbehalten, als er zur Ausübung seiner Funktionen nötig hat, und im übrigen die Verteilung dieser Güter, auch die der Einkommensgüter, so überwachen und dahin lenken, wie es die Maxime »salus publica suprema lex esto« gebietet.
4. Der demokratische Staat ist ein absoluter Staat. Es herrscht das Prinzip der Volkssouveränität.

5. Die richtige Bestellung der Volksvertretungen und die Erhaltung ihrer Bedingtheit durch die Volkssouveränität ist eine Lebensfrage für die Demokratie als Staatsform.

6. Das gemeinsame Wollen und Denken des souveränen Volkes wird die demokratische Staatsform selber bejahen.

7. Die Demokratie wird ihre Regierung selber so unmittelbar als möglich erwählen. Dieser Akt der Wahl bedeutet seinem Wesen nach einen einheitlichen Staatsakt.

8. Das Volk muß erkennen, daß auch eine regierende Körperschaft, die großen Minderheiten weniger gefällt, besser ist als eine des einheitlichen gemeinsamen Wollens und Handelns unfähige Regierung.

9. Die Regierung ist verantwortlich. Zu ihrer Kontrolle und zur Vermittelung zwischen ihr und der öffentlichen Meinung wird die Demokratie einen ständigen Gerichtshof bilden (Ephorat).

10. Auch das Ephorat muß durch das souveräne Volk einheitlich gewählt werden. Das Volk wird sich besondere Regeln bilden, die es als Bedingungen der Qualifikation für diese Auswahl bindend sein läßt; denn die Aufgabe des Ephorats wäre nicht sowohl das Handeln als die Kritik.

11. Dies Regierungssystem ist kein Parlamentarismus. Der Parlamentarismus setzt das Volk als Vielheit, nicht als Einheit.

12. Gleichwohl kann ein vielköpfiges Parlament für eine demokratische Regierung sehr nützlich sein, eben weil es das Volk in seiner Mannigfaltigkeit darstellt. Das Parlament wird eine beratende Funktion ausüben. Als Volksrat wäre seine Aufgabe, die besonderen Angelegenheiten, Wünsche, Beschwerden, Anregungen der einzelnen Landschaften und Städte, der verschiedenen Berufe und sozialen Schichten zur Geltung und Kenntnis der Regierung zu bringen; dadurch wird diese in die Lage versetzt, mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung zu handeln.

13. Das Volk regiert sich selber vermittels der von ihm eingesetzten Regierung. Diese ist ihrem Wesen nach dauernd.

14. Die Absetzung jedes einzelnen Mitgliedes der Regierung kann jederzeit in Rechtsformen durch das Ephorat geschehen.

15. Innerhalb dieser Grenzen und Schranken wäre die Regierung des die Volkssouveränität repräsentierenden Körpers so absolut wie nur je die eines absoluten Königs oder Souveräns.

16. Möglich ist ebenso bei der Wahl einer 12—15köpfigen Regierung der Uebergang aus der demokratischen in die aristokratische Staatsform, aber minder wahrscheinlich.

17. Die Teilung der Gewalten wäre in diesem System prinzipiell zugunsten der Staatseinheit, die nur ein Ausdruck der Volkseinheit ist, aufgehoben.

18. Um stark zu sein, muß eine demokratische Regierung finanziell unabhängig sein. Der demokratische Staat muß reich sein oder werden.

19. Eine Verfassung von dieser Art setzt einen hohen Grad von allgemeiner und politischer Bildung voraus.

20. Diese wiederum hat eine umfassende und tiefgehende Reform der wirtschaftlichen Grundlagen des sozialen Lebens zur Voraussetzung.

Ich schicke voraus, daß ich zwar durchaus abstrakt von der Demokratie handeln werde, aber nicht von der Demokratie im allgemeinen, sondern ausschließlich von der modernen Demokratie als einer Zeiterscheinung, die nur unzulänglich sich beobachten läßt, die aber jedenfalls so besondere Merkmale in sich trägt, daß sie nicht richtig beurteilt wird, wenn man einfach Folgerungen aus den Erfahrungen ehemaliger d. h. vorzüglich städtischer Demokratien auf sie anwendet.

Diese Staatsverfassung muß also als etwas schlechthin Neues gewertet werden; so gut wie die Flugmaschine, die Setzmaschine, das Automobil, das Telefon, der Rundfunk und andere große Neuerungen der Technik, die sogar das Zeitalter der Dampfmaschine noch nicht ahnen ließ. Sie sind der modernen Demokratie nicht nur analog, sondern gehören auch zu ihren Voraussetzungen. Diese Demokratie bedeutet einen großen Versuch, über dessen Erfolg und Dauer sich viel vermuten, fast gar nichts wissen läßt. Wohl aber wissen wir, daß alle Jahrhunderte der Neuzeit eine Tendenz zu dieser Staatsform hin aufweisen, die sich mehr und mehr verstärkt hat und endlich, wie es heute scheinen muß, unwiderstehlich und unüberwindbar geworden ist. Sie erscheint als die durch Vernunft, also im wissenschaftlichen Sinne, bestbeglaubigte Staatsform, wenigstens in dem Sinne, daß sie als die natürliche, d. h. die einfachste und gewissermaßen selbstverständliche Form eines Staates gedacht wird, wenn davon ausgegangen wird, daß erwachsene Menschen niemand außer sich selber als natürlichen Herrn über sich selber, ihren Leib und ihre Seele anerkennen wollen. Freilich ist ihre vollendete Gestalt selten und erst ganz jung: sie hat sich aus den Mischformen entwickelt, in denen ein demokratisches Element in überlieferte aristokratische und monarchische Formen hineingepflanzt oder ihnen aufgepropft worden ist; abgesehen davon, daß einige Reste uralter Gemeinfreiheit, wie in den schweizerischen Urkantonen, sich erhalten haben. Aber selbst diese und die anderen Formen, die als demokratische Verfassung gelten, drücken den Kerngedanken der demokratischen Staatsform noch unvollkommen aus: sofern sie mit Gleichstellung der Frauen in staatsbürgerlichen Rechten entweder noch keinen Anfang gemacht haben oder sie doch nur beschränkt zulassen. Dieser Kerngedanke ist eben das eine Stück, wodurch die moderne Demokratie von den antiken Staatsrepubliken und ihren zumeist schwächeren mittelalter-

lichen Nachbildern sich wesentlich unterscheidet. Das andere Stück ist die Größe der Fläche und, was mehr bedeutet, die Größe oder Menge des Volkes, das sich selbst zu beherrschen unternimmt, wodurch eine gemeinsame einheitliche Regierung sehr viel schwieriger gemacht wird.

Das soziologische Urteil wird sich zunächst der Frage zuwenden, ob und in welchem Grade die Dauer dieser neuen Staatsform wahrscheinlich ist. Es ist offenbar, daß eine etwaige Rückkehr zu anderen Staatsformen in einem bestimmten Lande noch nicht als Beweisgrund für den Untergang der Demokratie gelten darf, wenn es Grund genug gibt zu denken, ja vorauszu- sehen, daß jene Rückkehr nur eine vorübergehende sein wird; selbst eine langwierige Rückkehr in einem oder mehreren Ländern wäre noch nicht beweiskräftig für das Schicksal der Institution als solcher. — In dem Maße, als diese Staatsform neu ist, wird sie mit Widerständen zu kämpfen haben. In diesen Kämpfen wird ihre Kraft erliegen oder sich bewähren, schwächer oder stärker werden. Wir können die Chancen gegeneinander abwägen, die ihrer Dauer günstig und ihrer Dauer ungünstig sind. Dies soll in folgender Darstellung geschehen und zwar sollen erwogen werden:

- A. die günstigen Chancen,
- B. die ungünstigen Chancen,

und diese wie jene werden verteilt auf die drei großen Lebensgebiete, die auf alle Gestaltungen des sozialen Lebens wirken:

a) das Gebiet des allgemeinen sozialen Lebens, also vorzugsweise des wirtschaftlichen, das sich hauptsächlich auf die elementaren Bedürfnisse der Menschen und von diesen aus auf ihr gesamtes Tun und Treiben erstreckt;

b) das Gebiet des politischen Lebens, worin das Leben der sozialen Normen, also das aller herrschenden Ordnungen, das der geltenden Rechte und das aller geglaubten Moralen befaßt wird;

c) das Gebiet des geistigen Lebens in seinen großen Abteilungen:

α. der intellektuellen, also der des Denkens und Meinens, der Weltanschauungen;

β. der des sittlichen Lebens, das von der geglaubten Moral, wenn auch starke Zusammenhänge bestehen, durchaus unterschieden werden muß.

Wir wissen allgemein, daß auf allen diesen Gebieten unablässige Kämpfe stattfinden: Kämpfe der Individuen und der Familien, der Gemeinden, Staaten um ihr Dasein, ihre Nahrung, um Macht und Ansehen; Kämpfe der Parteien in Gemeinden, in Kirchen, in Staaten um Einfluß, um die Richtigkeit ihrer Grundsätze und Lehren, um Macht; Kämpfe der Ideen und Meinungen; Kämpfe um die Wahrheit; Kämpfe für und wider Lügen und Irrtümer; Kämpfe insbesondere zwischen alten und jungen Vorstellungen, phantastischen und vernünftigen, religiösen und wissenschaftlichen, Vorurteilen und erweisbaren Urteilen, Wahnvorstellungen und Erfahrungen. —

A. Die günstigen Momente.

1. Somit ist zunächst zu erörtern die Frage der für die moderne Demokratie günstigen Momente allgemeiner Art; insbesondere im wirtschaftlichen Leben. Das hervorstechendste Merkmal dieser Art ist der Verkehr und seine Wirkungen: das Leben in der Fläche, und die Abschwächung der Ueberlieferung, die als Leben in der Vertikale betrachtet werden kann. Im Kampf um Erwerb, um Besitz und Einkommen werden die Menschen mannigfach durcheinander geworfen. Es ergibt sich ein häufiger, rascher Wechsel. Auch in einer weniger unnormalen Zeit, als die letzten Dezennien in Europa gewesen sind, ein häufiges Vorkommen und Zurückbleiben in dem Rennen, an dem jeder teilnehmen kann, wenn auch nur wenigen die Palme winkt. Diese Art der Gleichheit spricht sich in den großen Städten, zumal den Weltstädten am deutlichsten aus; und deutlicher noch als in den alten Ländern, auf denen die Ueberlieferung schwerer lastet, in Kolonialländern. Neue Länder, wie neue und wachsende Städte bieten, wie ein alter Schriftsteller von Rom gesagt hat, den Tugenden wie den Lastern lockende Prämien. Die Tugenden und die Laster aber sind etwas allgemein Menschliches: durch die einen wie durch die anderen kann jeder, unabhängig von seiner Abstammung, seinem Stande, seinem Rufe, werden und vergehen, steigen oder sinken, Hammer oder Amboß sein. Der Verkehr hat die Tendenz, alle Zusammenhänge zwischen den Menschen, durch die sie sonst sich verbunden fühlen, zu lockern, ja aufzulösen, und diese Verbundenheiten durch das eine Band des Tausches oder Vertrages zu ersetzen: an die Stelle

der Menschengemeinschaft, die viele Ungleichheiten erträgt, ja ausbildet und begünstigt, die menschliche Gesellschaft treten zu lassen, in der alle einander fremd und gegeneinander gleichgültig wären, außer sofern jeder als seinen Nutzen erkennt, dem anderen etwas einzuräumen oder zu geben, sich mit ihm zu verbinden zum Behuf des gemeinsamen Vorteils.

Es kann gedacht werden, daß eine beliebige Menge von Einwohnern, etwa der Länder Europas, indem sie als eine durch gemeinsame Interessen verknüpfte Gesellschaft sich erkennt, auch einen gemeinsamen Staat erfinden würde, dazu bestimmt, in dieser Gesellschaft die Ordnung aufrechtzuerhalten, durch gemeinsame Gesetzgebung ein einziges Recht zu gestalten und durch Gerichte wie durch vollziehende Gewalten die Autorität des Rechts zu pflegen und durch gemeinsame Ueberzeugungen von der Notwendigkeit moralischer Schranken, Ordnung und Recht in ihrer Geltung zu schützen. Aber solcher Universalität der sozialen Normen stehen in nicht absehbarer Zeit schwere Hemmungen entgegen, insbesondere die Mannigfaltigkeit der Sprachen und der hauptsächlich in ihnen beruhenden Kräfte des nationalen Gemeinbewußtseins. Innerhalb der durch diese Elemente gezogenen Schranken erscheint die Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte als die angemessene Gestaltung einer Gesellschaft, die im Verkehr alle Individuen wenigstens von einer gewissen Altersgrenze an als Gleiche setzt und anerkennt.

2. Die günstigen Momente politischer Art: Sie sind vorzugsweise darin gelegen, daß a) in der demokratischen Form das Wesen und die Entwicklung des modernen Staates sich vollendet. Ihr Keim war in seiner Anlage vorhanden und erscheint zunächst als Einheit des Untertanenverbandes. Denn diese bedeutet, daß alle Minderherrschaften, alle Erbherrschaften abgeschwächt werden und aufhören sollen. Wenn zunächst der Staat durch die Person des Monarchen repräsentiert gedacht wird, durch den Zwang der Tatsachen schiebt sich — schon wegen der wachsenden Menge der Geschäfte, der Institutionen, der Gesetze — der unpersönliche Staat, auch wenn er noch als sein (des Monarchen) Staat bezeichnet und gedacht wird, der Person und Macht des Monarchen, der Bedeutung seiner Dynastie unter. Die siegreiche Macht des Staates setzt sich durch als die Einheit des Heeres und als die Einheit der Beamtenschaft; für welche beide die Vereinigung der souveränen Willensmacht in einer

natürlichen Person kein wesentliches Moment bedeutet. Sie überleben diese, und ihre Funktionen stehen, indem sie im Namen des Gedankendinges Staat ausgeübt werden, fast unmittelbar im Dienste des Volkes. Volk und Vaterland gehören zusammen.

In diesen Gestalten den Staat kennenzulernen, gewinnt jetzt wenigstens jeder Mann die Gelegenheit, viel weniger freilich die Frau. Die allgemeine Wehrpflicht wurde zunächst in monarchischen Staaten Untertanenpflicht; aber das Volk in Waffen wird, zumal durch Kriege, seiner selbst und seines Vaterlandes, eben dadurch seiner Gleichheit bewußter — dadurch lernt es auch den Staat als den seinen erkennen, wie groß immer der Vorrang sein mag, der dem obersten Kriegsherrn und dem Offizierstande gegönnt wird. Die Landwehr und gar der Landsturm fühlen, daß der Einsatz, den sie leisten, schwerer wiegt, als der der Jugend, auch der jungen Offiziere, der Berufssoldaten überhaupt. Unmittelbarer noch wirkt b) der Gedanke der Volksvertretung: wenn er zunächst durch den Zensus noch der ständischen Vertretung ähnlich bleibt, die hinter der Einheit des Staates zurücklag und durch diese überwunden wurde, so gibt das allgemeine Wahlrecht jedem Manne, dem folgerichtigen demokratischen Gedanken nach auch jeder Frau, einen gleichen Anteil an der mittelbaren Gestaltung des gesetzgeberischen Willens, also an der Souveränität. Eine normale Entwicklung ist es, die diesem jüngeren Faktor das Uebergewicht verleiht — dem Faktor, der auf die natürliche Begründung sich beruft, über den monarchischen, der einer übernatürlichen zu bedürfen scheint. Vom liberalen System des Konstitutionalismus als der bloßen Umbildung des dualistischen Staates geht der Weg durch das parlamentarische System zur Alleinherrschaft der Volksvertretung. So ist der modernen Demokratie eine in verschiedenen Ländern mehr oder weniger lange Gewöhnung an politisches Denken und politisches Selbstbewußtsein vorausgegangen, die das Verständnis der demokratischen Staatsform zu erleichtern geeignet ist.

3. Die Momente geistiger Art. Als solche betrachten wir

a) die intellektuellen. Hier kommt der Demokratie ein breiter Strom der Bildung des Volkes entgegen, der wie die Natur so den Staat und andere Gebilde des menschlichen Wollens oder der Kultur vernünftig begreifen und die gewonnenen Begriffe

in der Praxis anwenden will. In Gestalt von Menschen tritt jedem der Staat entgegen: von Menschen, die gebieten und verbieten, die Gehorsam verlangen und durch Zwangsmittel durchsetzen, die Streitigkeiten entscheiden, Strafen verhängen, wohl auch Belohnungen spenden, und zu alledem für befugt gelten — warum? Wenn man glaubt, daß diese Menschen von Göttern ihre Macht und Würde herleiten oder daß der eine Gott den Oberherren geweiht hat und ihm dauernd seine Gunst und Gnade zuwendet, daß dieser gar selber ein Gott oder ein Halbgott sei, so kommt Furcht und Ehrung zusammen, um den Gehorsam als sittlich geboten, den Ungehorsam als Frevel erscheinen zu lassen; die bestehende Ordnung, Obrigkeit, die Verteilung der Güter, das Recht, alles ist gottgewollt. Aber dieser kindliche Glaube dauert nicht immer. Je mehr die Menschen in ihrem Verstande reifen, vergleichen und denken lernen — das vollzieht sich in den Städten rascher als auf dem Lande —, um so weniger wahrscheinlich kommen ihnen die Fabeln und Sagen vor, wie sehr sie durch Ueberlieferung geheiligt zu sein scheinen. Sie lernen gewahren, daß der angeblich göttliche Herrscher allzu menschliche Eigenschaften und Schwächen hat, daß die Weisheit der Beamten und Richter fehlbar ist, daß es einen knechtischen Gehorsam gibt und daß sogar eine tiefere religiöse Einsicht die Anbetung von Menschen verwehrt, Bald aber regt sich der Zweifel an den überlieferten Lehren der Religion überhaupt, mögen sie sonst die weltliche Herrschaft begünstigen oder nicht; an den Aussagen der Priester und der Zauberkraft ihrer Leistungen, — Erfahrungen unterstützen den Zweifel: ein Herrscher stürzt den anderen, vielleicht viele, Fremdherrschaft wird unwillig ertragen, gerade die herrschende Klasse, die aus eigenen Rechten Obrigkeit zu sein in Anspruch nimmt, streitet gegen die Allgewalt des Fürsten, auch wenn dieser nicht mehr auf übernatürlichen Ursprung seiner Befugnisse sich beruft, sondern nur der erste Diener des Staates sein will, also schon dessen natürliche Begründung anerkennt, die endlich als die allein mögliche übrigbleibt, während die übernatürliche an ihren eigenen Widersprüchen und ihrer Unwahrscheinlichkeit gescheitert ist.

b) moralische. Als solche sprachen ursprünglich die Liebe zur Freiheit, der Stolz des freien Mannes, die Begeisterung für Erhaltung überkommener Freiheit, für Wiedergewinnung ver-

lorener. Diese Gefühle und Stimmungen haben immer in den demokratisch gerichteten Bewegungen und Parteiungen eine große Rolle gespielt. Gegen die Tyrannen richteten sie sich, Despotismus nannten sie das System, worin Herrschaft und Knechtschaft einander gegenüberstünden, um es mit diesem Namen zu verurteilen. In diesem Sinne waren insbesondere die vielen als gleichberechtigt sich anerkennenden Herren selber, geistlicher und weltlicher Adel, gegen die Alleinherrschaft eines einzigen, der sich über sie erhob, den sie im günstigsten Falle als den Ersten unter Gleichen, ihnen selber, gelten lassen mochten. Umgekehrt war der Monarch, solchem Druck entgegenwirkend, naturgemäß beflissen, seine Macht anzuwenden, den Untertanen dieser kleinen Tyrannen Freiheit zu gewähren, um sie unter die Einheit seines Gesetzes zu beugen, sie ohne Mittelglieder zu regieren. Dieser Bestrebung kommt die Freiheit des Bürgers entgegen, der sie als Kauf- und Erwerbsmann nötig hat und verteidigt: als individuelle Freiheit und als staatsbürgerliche, auch nachdem etwa die Freiheit der Stadt, mit der er sich verwachsen fühlte, der Macht eines Oberherrn erlegen ist. Diese staatsbürgerliche Freiheit fordert zum mindesten Mitregierung des Staates, Eigenregierung der kommunalen Körperschaften als Selbstverwaltung. Sie erhebt sich als Freiheit und Herrschaft der besitzenden Klasse, in der die Besitzer von Geld, Kredit, Produktionsmitteln als die wahren Freiherren sich erheben und verbinden, bald im fortgesetzten Ringen mit den historischen Machthabern, die als Feudalherren Land und Leute beherrschten, bald im Bunde mit diesen gegen das Volk, die große und größer werdende besitzlose und besitzloser werdende Menge der arbeitenden Klasse, das ländliche oder kleinstädtische, besonders aber das großstädtische, industrielle und kommerzielle Proletariat. Der Ruf nach Freiheit, der schon immer und der Natur nach mit dem Verlangen der Gleichheit — es meinte zunächst die Gleichheit der Bürger mit dem Adel — verbunden war, tritt dann verstärkt wieder auf, als Verlangen des gleichen Wahlrechts im Staate, der gleichen Chancen des Aufstieges oder der Bedingungen des freien Wettbewerbes, endlich der sozialen Gerechtigkeit als einer Richtung auf das Ideal, daß die Güter und Genüsse nach Leistung und Verdienst verteilt würden und das Privateigentum auf Verbrauchs- und Genußmittel und andere Gegenstände des Einkommens Einschränkung erfahre. Durch die politische Frei-

heit und mit ihr durch eigene organisierte und zusammengeballte Macht, fühlt das Volk oder doch jener bedeutende, zur großen Mehrheit tendierende Teil des Volkes, sich berufen und berechtigt, die soziale Frage zu erörtern, die durch ungeheure und beständig wachsende Ungleichheit zwischen den Eigentümern der Produktionsmittel und den Besitzern der bloßen Arbeitskraft und geistiger Fähigkeiten sich aufgetan hat und mehr und mehr ins allgemeine Bewußtsein übergeht. — Was die religiösen Glaubensmeinungen betrifft, die in so hohem Grade auch heute noch dem moralischen Bewußtsein Farbe geben, so enthalten auch sie der Demokratie günstige Momente: vor der Majestät und Hoheit eines Gottes das Sinken und Verschwinden der Größen aller sichtbarer oder sichtbar gewesenen Würdenträger: die Kultgemeinde vereinigt viele, die gemeinsam ihre Gleichheit in Schwäche und Ohnmacht empfinden und bekennen. Dies drückt sich auch darin aus, daß die *Brüderlichkeit* im Sinne der christlichen und anderer Religionen eine ethische Forderung darstellt, die mit den beiden politischen Postulaten der großen Revolution sich begegnet; und die Ueppigkeit der Reichen wie das Elend der Armen haben von jeher die religiösen Brüderlichkeitsgefühle empört, vollends die Hartherzigkeit der Besitzenden und die Verkümmern der Persönlichkeit, zu der ihre Uebermacht auch Verdienst und Tugend der Geringeren oft verurteilt. Mit den jüdischen Propheten haben die Kirchenväter und christlichen Prediger aller Zeiten die Partei der Armen und Bedrückten oft genommen, haben Gläubige aller Art die Begünstigung von Rebellionen, die diesen Sinn hatten, nicht gescheut. Auch im Lichte der Gegenwart werden solche Flammen nicht erlöschen. — Der weibliche Geist, das weibliche Gemüt kann, weil in ihm das sittliche Gefühl und die sittliche Ueberzeugung selbstgewisser und fester zu sein pflegen, in der inneren Politik, zumal der Sozialpolitik, eine umwälzende Bedeutung zugunsten der Verwirklichung ethischer Ideale oder wenigstens der Ausbreitung und Vertiefung des *ethischen Idealismus* gewinnen, und dadurch die Demokratie als die Befreierin der Frauen verklären; wie denn das Wesen des Volkes und das Wesen des Weibes immer als verwandt einander nahe gewesen sind.

B. Die ungünstigen Momente.

1. Wiederum betrachte ich zunächst die Momente des allgemeinen sozialen Lebens, wie es am unmittelbarsten in den Zuständen des wirtschaftlichen Schaffens und Wirkens sich ausprägt. Hier begegnet uns nun als ein gewaltiger Widerspruch gegen die der demokratischen Staatsform wesentliche Gleichheit aller politischen Rechte die große und gerade unter dem Einflusse der wirtschaftlichen Freiheit und Gleichheit sich vergrößernde Ungleichheit der Verhältnisse, des Vermögens und Einkommens: Die Tatsache, daß der Reichtum einer kleinen Zahl der Armut oder doch Geringfügigkeit des Anteils am Besitz von Grund und Boden und aller übrigen Mittel des Erwerbes von Einkommen außer der Arbeitskraft und natürlicher oder erworbener Fähigkeiten gegenübersteht. Reichtum bedeutet seinem Wesen nach soziale Herrschaft und durch ihre Vermittelung auch politische Herrschaft. Die Plutokratie steht der Demokratie gegenüber und macht sie zum guten Teile illusorisch. Es folgt daraus aber auch, daß die demokratische Staatsform einen Sieg der großen Menge über die Wenigen und also über die Plutokratie bedeutet, und daß die Bestrebungen, vermöge dieser Staatsform Macht und Einfluß der Demokratie zu hemmen oder gar zu zerstören, notwendigerweise auf deren Widerstand stoßen, und daß in diesem Kampfe die angegriffene Plutokratie, bemüht ihre verlorene Position wiederzugewinnen und gegen die Folgerungen sich zu wehren, leicht auch zum Angriff übergehen, also die ihr antipathische Staatsform zu vernichten sich anschicken wird. Diese wird ihr nur solange als tragbar erscheinen, als sie glaubt, innerhalb ihrer ihre soziale Macht zu wahren, ja wohl gar auszudehnen, mit anderen Worten: die Staatsform selber zu beherrschen.

2. Die politischen Momente. Zum Teil folgen die ungünstigen Momente eben daraus, daß die Plutokratie als politischer Faktor sich geltend macht: sei es, daß sie diese Staatsform selber verneint, sei es, daß sie in der Lage ist, sie in ihrem Sinne unschädlich zu machen; vielleicht sogar sie für ihre Zwecke tauglicher findet als andere Staatsformen, in denen etwa der Macht des Geldes andere soziale Mächte mit besseren Chancen des Erfolges entgegenzuwirken vermögen. Darum ist vielleicht eine noch größere Erschwerung und Gefährdung der demokratischen Staatsform

in der Beschaffenheit eines großen Teiles gerade der besitzlosen Menge, der Bürger und vollends der Bürgerinnen enthalten: in ihrer Unselbständigkeit und Wandelbarkeit, also Unzuverlässigkeit in bezug auf jede Staatsform, ob diese ihnen mehr oder weniger politische Rechte oder gar keine verleihen möge. In dieser Hinsicht steht mangelnde politische Reife dem Gelingen und der Dauerhaftigkeit der Demokratie entgegen. Sie wird in der auffallendsten Weise besonders beim weiblichen Geschlecht zutage treten: nicht nur, weil ihm der Gebrauch politischer Rechte und also ein politisches Bewußtsein und Interesse überall verhältnismäßig neu und ungewohnt ist — es ist eben ein Element, worin die demokratische Staatsform sich erst zu vollenden begonnen hat —, sondern auch, weil die weibliche Natur zum politischen Denken weniger geeignet ist, dem Schein und der Ueberredung leichter zugänglich als die männliche. Was aber in dieser Hinsicht die Demokratie erschwert, erschwert sie auch in Gestalt der politischen Rechte Jugendlicher und als solcher in der Regel im politischen wie in anderem Denken minder gereifter Personen auch des männlichen Geschlechtes. — Es ist eine Tatsache, daß eine sehr große Zahl von Menschen, insbesondere freilich von Frauen, sich wohler fühlt, wenn ihnen die Mühe und das Verantwortungsgefühl eigener Entscheidung erspart wird, daß sie lieber gehorchen und folgen, als sich selbst oder anderen gebieten. Diese allgemeine Schwäche steht auch dem Gebrauche der politischen Rechte entgegen, den die Demokratie gestattet und fordert. Insbesondere ist die Politisierung der Frau auch darum ein gewagtes Experiment, weil die Frauen viel stärker von ihren Gefühlen und Leidenschaften in ihrem Urteil sich bestimmen lassen.

3. Die Momente geistig-moralischer Art.

a) Die intellektuellen. Es kommen hier die gelehrten und wissenschaftlichen Ansichten über Demokratie, die sich ausgebildet und gesammelt haben, längst ehe die moderne Demokratie auch nur im Gedanken vorhanden war, zur Geltung. Die Ideenwelt des klassischen Altertums ist auch und ganz besonders in diesem Gebiete von großem und tiefem Einfluß gewesen. Und obgleich oder weil die großen Kulturstätten, zumal die griechischen, städtische Gemeinwesen mit demokratischer Verfassung gewesen sind, so sind doch die hervorragenden Philosophen, die vorzugsweise in der Epoche des Niederganges dieser

Gemeinwesen entwickelt wurden und frühere Gedankengänge so sehr verdunkelt haben, daß solche nur in Bruchstücken auf die Nachwelt gekommen sind — diese sind überwiegend der Demokratie ungünstig, also sonderlich beflissen, ihre Mängel und Schwächen, die Gefahren ihrer Entartung in Pöbelherrschaft hervorzuheben. Abgesehen von den Wirkungen, die vielfach auf die Meinungen der neueren Jahrhunderte sich erstreckt haben, hat deren Denkweise über die Politik im Anschluß an diejenige des Mittelalters hauptsächlich unter dem Einflusse der religiös-kirchlichen, also christlich-theologischen Lehren gestanden, und diese hatten zunächst dem römischen Imperium seine Weihe gegeben, die dann der Monarchie überhaupt zuteil wurde. Wie Kaiser und Papst, weltliche und geistliche Gewalt, imperium und sacerdotium, Adel und Priestertum, so wurden Thron und Altar als die sich wechselseitig stützenden notwendigen Gestaltungen der Autorität zusammengedacht, wenngleich das rechtliche und moralische Uebergewicht der einen oder der anderen Gestalt immer strittig blieb, bis in der Neuzeit mehr und mehr die Uebermacht der weltlichen Herrschaft und, als ihres mächtigsten Trägers, der Monarchie, sich durchgesetzt hat. Dagegen erhoben sich aber, zum Teil unter der Begünstigung kirchlicher Lehren, die beflissen waren, die übernatürliche Beglaubigung der Kirche vorzubehalten, die Theorien des Naturrechts: sie leiten alle Herrschaft als rechtmäßige aus dem eigenen Willen derer ab, die die Herrschaft wollen, die also im gedachten normalen Falle einer natürlichen Person oder einer Körperschaft die Zwangsrechte übertragen, welche von Natur den freien und gleichen Individuen in bezug auf sich selber und etwa auch in bezug auf unmündige Personen gehören. Aus einem Vergleich und Kompromiß dieser Meinungen ist alsdann der Vorzug erwachsen, der mehr und mehr einer gemischten Staatsform zugedacht wurde, worin zumeist der Monarchie ihre überlieferten Prärogativen auch dann wenigstens der Form nach belassen wurden, wenn ihr Inhalt auf ein Minimum beschränkt wird; worin durch das Zweikammersystem die Aristokratie und die Demokratie als Volksvertretung harmonisch mit der Monarchie sich zu vereinigen scheinen. Die wirkliche Gestaltung fügt sich um so leichter diesem Schema, da es in der ständisch-beschränkten Monarchie des späteren Mittelalters, die über dieses hinaus sich erstreckte, sein Vorbild zu haben schien. Die vorherrschende

Theorie paßte überwiegend dieser durch geschriebene Verfassungen in staatsrechtliche Formen gefaßten, allen überlieferten Ansprüchen gerecht werden wollenden Ordnung sich an.

b) die moralischen Momente. Hier liegen höchst bedeutende Widerstände, die sich jedenfalls geltend machen, wenn ein anderes Regiment, insbesondere ein monarchisches, von der Demokratie abgelöst wird. Die Monarchie fesselt starke Gefühle, wie sie starken Interessen günstig ist. Die Anhänglichkeit an Personen wird an Bedeutung übertroffen durch Pietät für die Institution, für eine Dynastie, — Pietät, die aller Kritik zu trotzen vermag. Das kriegerische Wesen reizt und erhebt die Männer, und der Militarismus ist das natürliche Bereich der monarchistischen Ueberlieferung wie ihres Ehrgeizes. Er ist zugleich die Freude und Bewunderung der Frauen, die an Glanz und Glorie der Soldaten hängen, auch wenn ihnen dessen blutiges Handwerk Schauern erregt; ja auch der Schauer ist oft entzückend. Das ästhetische Moment macht sie überhaupt der Monarchie wie der Aristokratie geneigt. Dagegen hegen die gebildeten Frauen Abscheu vor der großen Menge, einen Abscheu, der sich mit der Ueberzeugung verbindet, daß nur die oberen Schichten heroischer Tugenden fähig seien. Religion, Gefühle der Scheu und Ehrfurcht neigen dazu, Personen von hohem Range, zumal regierende Fürsten, zu vergöttern. Ohne es sich zu gestehen, ist der weibliche Geist immer dazu geneigt. Es ist dieselbe Neigung, die ihn überhaupt religiös macht.

Die Schwierigkeiten für die Ausgestaltung der modernen Demokratie liegen auf der Hand: sie sind in den verschiedenen Staaten von verschiedener Art. In Europa bestehen noch fast überall Reste anderer Staatsformen, die nicht ohne heftige Widerstände beseitigt werden können. Vielfach ringen noch gegeneinander, auch außerhalb Europas, föderalistische und unitarische Elemente des Staates; es besteht noch lebhafter Streit, ob die Idee der Demokratie den einen oder andern günstiger ist. Der Begriff des Staates fordert die Einheit; somit stellt auch die Demokratie als die Vollendung des Staates diese Forderung, wenn sie auch eine Dezentralisation der Verwaltung nach sachlichen, insbesondere nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten begünstigen wird.

Es ließen sich nun, wenn die skizzenhaft vorgetragenen

Bedingungen und Motive gegeneinander abgewogen würden, mit einem schwachen Grade von Sicherheit die Chancen dieser Entwicklung vorausberechnen; Wünsche und Gegenwünsche, Hoffnungen und Befürchtungen werden gar zu leicht sich hineinmischen und die Reinheit des Blickes, die wertungsfreie Erkenntnis trüben. Zunächst wäre wohl zu erwägen, inwiefern die vorzugsweise liberale und rationalistische Entwicklung der Volkswirtschaft, des Rechts und des gesamten Geisteslebens in den letzten Jahrhunderten den modernen Staat hat entstehen lassen und seit etwa der Mitte des 19. Jahrhunderts seiner demokratischen Gestaltung die Wege bereitet hat, nachdem der liberale Staat als eine gemischte Staatsform schon durch den aufgeklärten Absolutismus angebahnt, mit der Revolution die *adäquate politische Gestaltung* des kapitalistischen wirtschaftlichen Systemes geworden war. Die demokratische Staatsform hat infolgedessen auch in ihren Anfängen nur im Zusammenhange mit bedeutenden Modifikationen dieses Schemas, die man als Beginn seines Verfalles mit Grund deuten kann, sich zu entwickeln vermocht. Wenn die moderne Demokratie als die *adäquate Form einer antikapitalistischen sozialen Verfassung* sich darstellen will, so wird sie, obschon notwendigerweise überall anknüpfend an die Erzeugnisse der liberalen Ära, doch nur in unablässigem Kampfe gegen den beharrenden Willen zur *liberalen Staatsform* sich behaupten und weiterentwickeln können. In Wahrheit beharren tatsächlich die Gedanken der liberalen Staatsform auch unter der Hülle demokratischer Einrichtungen. Diese begründen zum großen Teile eine ihrem Wesen nach *plutokratische Scheindemokratie*, wodurch offenbar die Idee der Demokratie verneint und verleugnet wird.

Die folgenden *Leitsätze* gehen nun von der Voraussetzung aus, daß die Demokratie sich verwirklichen will und kann. Sie beziehen sich daher auf den Normalbegriff der Demokratie, der seinem Wesen nach das konstruiert, was Max Weber mit großem Erfolge »Idealtypus« genannt hat; gegen welchen Ausdruck ich nur das Bedenken habe, daß der Wortteil »Ideal« eine Konnotation in sich trägt, die nicht gemeint ist. Darum spreche ich lieber vom ideellen Typus oder eben vom Normalbegriff, dessen Gegenstand er bedeuten soll. — Es sollen also in diesen Leitsätzen nicht Werturteile oder subjektive Ansichten

über die zweckmäßige Gestaltung ihrer Verfassung und Politik ausgesprochen werden, sondern eine Reihe von Folgerungen, deren Richtigkeit auch anerkennen sollte, wer von der Durchführung jener Idee eher ein Unheil als ein Heil erwarten möchte. In der Tat hat das Urteil alte und hohe Gewähr, daß die Demokratie sich immer dadurch vernichte, daß sie die äußersten Konsequenzen ihres Prinzips durchführe. Gemeint ist die »Entartung« in die Herrschaft einer unwissenden und rohen Volksmenge, die zuerst bei Polybios »Ochlokratie« heißt. Diese ist allerdings eine der möglichen Todesarten der Demokratie. Sie kann aber auch auf andere Weise ein Ende nehmen: durch äußere Gewalt, aber auch durch Selbstmord: wenn sie durch freien Entschluß eine andere Staatsform an ihre Stelle treten läßt. — Nicht lasse ich die Unterscheidung Richard Thomas¹⁾ gelten, die auf Grund eines empirischen Begriffs den »Demokratismus« radikaler Prägung demjenigen liberaler Prägung gegenüberstellt: Grundtendenz jenes sei egalitär, dieses anti-egalitär. Dem Sprachgebrauch entspricht dies allerdings. Um den Normalbegriff zu begründen, muß man sich an das elementare Merkmal halten, daß die höchste Gewalt: die S o u v e r ä n i t ä t oder der autoritativ entscheidende Wille in der Demokratie der als Körperschaft gedachten Gesamtheit aller Staatsbürger gehört, und daß in dieser Hinsicht, durch politische Berechtigung, also im öffentlichen Recht, alle mündigen Individuen ebenso gleich sind, wie im liberalen Staat fast alle »vor dem Gesetze«, also im Privatrecht oder im Strafrecht sind. Professor Thomas leugnet, daß Demokratie »einfach« eine sog. Staatsform neben anderen sei, sie könne vielmehr die Staatsform der parlamentarischen Monarchie oder die verschiedenartigsten republikanischen Staatsformen annehmen, ja auch diejenige des Cäsarismus, solange nur tatsächlich die Macht des führenden Demagogen noch entscheidend vom Plebiszit abhängt und nicht selbst (z. B. durch Beherrschung einer ergebenen Armee) ruht. Ich halte hingegen daran fest, daß Demokratie ihrem Normalbegriff nach eine rechtmäßige Staatsform ist, die allerdings mit anderen Staatsformen vermischt werden kann, aber ihrem Wesen nach von allen anderen verschieden ist, auch von den Mischformen. Tatsächlich kann allerdings innerhalb jeder Form der Inhalt anders geartet sein,

¹⁾ Erinnerungsgabe für Max Weber, II, S. 337 ff.: »Der Begriff der Demokratie usw.«

wie in klassischem Wort Thukydides von Perikles sagt, und wie jeder weiß, daß Plutokratie in jeder Staatsform sich geltend macht. Solange aber tatsächlich die Macht eines Diktators vom Plebiszit abhängt, besteht der Cäsarismus als Staatsform nicht; als Tatsache kann er bestehen, wenn er nur noch rechtlich abhängt und tatsächlich sich frei gemacht hat. Ob er dann auch aus einer revolutionären oder Staatsstreichform zur Rechtsform wird, das hängt davon ab, ob er selber es will und es durchzusetzen vermag, d. h. ob schließlich das Volk selber seine Souveränität aufgibt und an den Cäsar abtritt.

1. Es ist ein wesentliches Merkmal der Demokratie, die Entwicklung des modernen Staates zu vollenden.

Das wesentliche Merkmal des modernen Staates ist seine Rationalität, und diese prägt sich darin aus, daß seine Herrschaft erstens schlechthin unpersönlich, also sachlich sein will und soll; zweitens, daß sie auch alle persönliche Herrschaft innerhalb ihres Bereiches, außer soweit solche im Namen und Auftrage des Staates geübt oder wenigstens von ihm gutgeheißen wird, ausschließt; drittens, daß seine ihrem Wesen nach unbeschränkten Befugnisse, also seine Macht, ausschließlich in seinem förmlich und allgemein ausgesprochenen Willen, das ist in Gesetzen, beruhen will, und nur insofern dies der Fall, rechtmäßig ist.

In der Demokratie vollendet sich dies Wesen ²⁾, weil die Demokratie immer darin angelegt war, insofern als die Herrschaft des Gedankendinges Staat nicht auf einen übernatürlichen Ursprung, nicht auf eine religiöse Beglaubigung sich berufen wollte, einen natürlichen, also rationalen Grund aber nur in der Einwilligung, zuletzt in dem eigenen vernünftigen Wollen der Beherrschten finden konnte und wirklich haben kann. In diesem Sinne ist die Abhängigkeit der Regierung vom Volkswillen potentiell auch gegeben in der absoluten Monarchie, wenn diese — vielleicht der Phrase nach noch von Gottes Gnaden, in Wahrheit — durch den Volkswillen bestehend und getragen sich weiß; dies findet im Cäsarismus als Verfassung seinen förmlichen Ausdruck, kann aber auch in der legitimen und erblichen Monarchie schon dadurch zur Geltung kommen, daß der Monarch sich als Diener des Staatsgedankens erkennt und die Verwurze-

²⁾ Für Spinoza ist sie das »tertium et omnino absolutum imperium«.

lung der Herrschaft in den vertragsmäßigen Uebereinkünften der Individuen anerkennt. Darum nannte der erste klassische Theoretiker des modernen Staates, Thomas Hobbes, in der frühesten Fassung seiner Lehre die ursprüngliche Form des Staates eine Demokratie; in der letzten läßt er die aus Verabredungen hervorgehende allgemeine Versammlung jeder möglichen Staatsform als verfassunggebend vorausgehen. Rousseau hat diesen Gedanken nur dahin umgebildet, daß er eine solche — wir sagen heute konstituierende Nationalversammlung — innerhalb jeder Staatsform virtuell fortbestehen, also beliebig sich erneuern läßt, was man mit Recht eine Perpetuierung der Revolution genannt hat. Hobbes will hingegen begrifflich und grundsätzlich die Revolution vom Rechtsbegriff des Staates ausschließen, was offenbar konsequenter gedacht ist. Die Vollendung des Staatsgedankens in der Demokratie spricht allerdings auch darin sich aus, daß in ihr die Nationalversammlung als möglicherweise die Verfassung ändernde in Gestalt des Plebiszites oder Volksentscheids latent wirksam bleibt, wenn nicht die Verfassung ausdrücklich jede Veränderung durch die qualifizierte Mehrheit einer im Namen des gesamten Volkes regierenden Körperschaft bedingt sein läßt. Dann freilich wäre eine andere Veränderung der Verfassung, nicht anders als etwa die Abschaffung der Monarchie, wo sie verfassungswidrig ist, unrechtmäßig oder revolutionär. — Aus der Vollendung des Staatsbegriffes folgt auch, daß — in dem Maße als die Dauer des Friedenszustandes zwischen den Staaten ungewiß bleibt — die demokratische in jeder Form des Staates auf ihre Wehrkraft im Sinne der Verteidigung des Landes bedacht bleiben muß. Das schließt nicht aus, daß sie das System der Heeresverfassung, selbst wenn es etwa nur noch oder wieder »liegende« Milizheere anstatt der stehenden Heere geben sollte, demokratisch reformiert; da es immer in seinen Formen, ja Grundzügen aristokratisch und sogar monarchisch bleiben muß. Hier darf die allgemeine Regel sich der Anwendung darbieten, daß die Demokratie als Vollendung des Staates alle früheren, insbesondere die ihr entgegengesetzte aristokratische Form wesentlich in sich aufnehmen und eben dadurch in sich aufheben wird; was in der Tat ganz allgemein in diesem Sinne gilt: alle Aristokratie im demokratischen Staate wird nur dadurch, aber dadurch auch in hohem Grade, möglich — weit mehr als erträglich nämlich den Gedanken der

Demokratie erfüllend —, daß sie nicht nur dem Staate oder der Demokratie, also dem Volke willens, sich äußerlich unbedingt unterordnet, sondern auch ihrer inneren Bedingtheit durch das Volk, den Volksgeist und das Volksleben sich fortwährend und vollkommen bewußt bleibt.

Eine notwendige Wirkung der Vollendung des Staatsgedankens in der demokratischen Verfassung ist ferner die vollkommene Trennung des Staates von der Kirche. Dies ist zugleich die Folgerung aus dem Prinzip der größtmöglichen geistigen Freiheit, der von Staats wegen die Demokratie nur entgegentreten wird, wenn sie in gerichtlich feststellbarer Weise staatsgefährlich, insbesondere die öffentliche Sittlichkeit schädigend, sich geltend macht. Dies ist von historisch altbewährten Ideen und Institutionen nur zu erwarten, insofern sie mit jüngeren, aber ihrer Natur nach starken und schon befestigten Anschauungen und Grundsätzen in einen tiefen Konflikt geraten und unfähig oder unwillig sind, sich solchen in dem Maße anzupassen, wie die Ratio Status unerbittlich in Anspruch nehmen wird, wenn sie von solchen Anschauungen und Grundsätzen sich leiten läßt. — Jede Art des Gewissenszwanges, der an sich unsittlich und daher auf die Dauer unmöglich ist, wird auch solchen altbewährten Institutionen und Ideen verwehrt werden. Wenn die Demokratie den »besten Staat« herzustellen sich als ideales Ziel zu setzen wagt, so wird sie aus ihren eigenen Mitteln die Förderung des Guten im Lichte der Erkenntnis, also im Sinne Platons und Spinozas, durch die öffentliche Erziehung und Bildung der Individuen, aber auch und noch unmittelbarer durch intensive Einwirkungen auf die Gesundheit und Reinheit der Familien, auf die hygienische und ethische Ausgestaltung des Gemeindelebens als ihre hochwichtige Angelegenheit übernehmen, also die ungeheuren Hemmnisse, die einer solchen Entwicklung in den Umständen des sozialen Lebens entgegenstehen, zu beseitigen und zu überwinden streben. Die Demokratie würde dann aus dem gesellschaftlichen einen gemeinschaftlichen Staat zu gestalten versuchen, ein Gemeinwesen in der Art, die Hegel als die Verwirklichung der sittlichen Idee so beschrieben hat, als ob sie schon in der Erfahrung gegeben wäre, während sie in Wahrheit in unendlicher Ferne liegt. Das macht durchaus nicht unmöglich, daß man sich nach ihr richten kann und richten sollte, wenn man überhaupt eine sittliche Betätigung des Staates anerkennt und erstrebt.

2. Die Demokratie vermag es nur, den Begriff des Staates zu vollenden, indem sie das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft zugunsten der Superiorität des Staates abschließend ordnet, d. h. sie muß danach streben, die soziale Frage zu lösen innerhalb derjenigen Grenzen, wie es durch die Staatstätigkeit möglich ist.

3. Der Kern dieses Problems ist die Eigentumsfrage. Der demokratische Staat hat nicht gleich dem liberalen Staat in erster Linie die Aufgabe, das wie auch immer verteilte, wie auch immer erworbene Privateigentum zu erhalten und zu schützen, sondern er muß von dem gesamten Eigentum am Grund und Boden und seinen Schätzen wie am anderen realen Kapital so viele Teile sich selber vorbehalten, als er zur Ausübung seiner Funktionen nötig hat, und im übrigen die Verteilung dieser Güter, auch die der Einkommengüter, so überwachen und dahin lenken, wie es die *Maxime* »salus publica suprema lex« esto gebietet.

4. Der demokratische Staat ist also ein absoluter Staat. Darum muß der Staatswille in ihm schlechthin einheitlich sein, und diese Einheitlichkeit ist gegeben durch das Prinzip der Volkssouveränität, wenngleich dies Prinzip kontinuierlich nur durch delegierte Körperschaften sich verwirklichen läßt (als mittelbare Demokratie).

5. Die richtige Bestellung dieser Volksvertretungen und die Erhaltung ihrer Bedingtheit durch die Volkssouveränität ist eine Lebensfrage für die Demokratie als Staatsform.

Die Gestaltung des Wahlrechtes, des passiven wie des aktiven, ist folglich eine Sache von großer Wichtigkeit. Es ist nicht einzusehen, warum der demokratische Gedanke eine möglichst jugendliche Fähigkeit, das politische Schicksal mitzubestimmen, postulieren sollte. Viel wahrscheinlicher wäre die Begründung einer längeren Vorbereitung, auch erwachsener Personen, durch planmäßigen politischen Unterricht, so daß das Staatsbürgerrecht damit, daß es das Ziel einer solchen Vorbereitung wäre, an Würde und Bedeutung gewönne. — Andererseits scheint die Frage der Prüfung wert zu sein: ob nicht auch unmündige Personen, wie sie zivilrechtlich durch Eltern oder Vormünder vertreten werden, so auch subjektiver öffentlicher Rechte fähig und ebenso vertretbar sein sollten. Damit wäre freilich nicht vereinbar, erwachsene und sonst mündige Männer und Frauen

vom Wahlrecht auszuschließen, wohl aber ließe sich etwa deren Wahlrecht als Einheit betrachten, so daß den Unmündigen ein Bruchteil zukäme und den Vätern oder Müttern oder anderen Vormündern ein um diese Bruchteile vermehrtes. — Und sehr schwierig erscheint es, die Wählbarkeit durch andere als Altersgrenzen zu bedingen: um so mehr sollte diese je nach der Art des Amtes, in das gewählt wird, nicht zu niedrig gesetzt werden. — Die Wahlpflicht wird nicht mit Recht aus dem Wesen der Demokratie gefolgert. Die Nichtwähler dürfen mit gutem Grunde als desinteressiert am Ausfall der Wahl geschätzt werden. Sie mit Nötigungen heranzuziehen, heißt die allgemeine Freiheit der Wahl vermindern und die Elemente vermehren, die einer leidenschaftlichen Agitation preisgegeben wären.

6. Das Volk muß, um einen nicht bloß formal einheitlichen Willen zu bilden, so sehr als möglich von gemeinsamem Wollen und Denken erfüllt sein. Dies Wollen und Denken wird vor allem die demokratische Staatsform selber unbedingt bejahen. Ein wirkliches Leben der Demokratie ist innerlich unmöglich, solange als ein erheblicher Teil, etwa gar eine Mehrheit der Staatsbürger eine andere Staatsform insgeheim oder sogar offen wünscht und begünstigt.

7. Eine lebendige Demokratie wird ihre Regierung selber so unmittelbar als möglich erwählen. Der Akt dieser Wahl bedeutet seinem Wesen nach einen einheitlichen Staatsakt. Dieser kann nicht zustande kommen durch die Tätigkeit sog. Wahlkreise oder sonst irgendwie zerstückelter Volksteile, sondern nur durch das Volk in seiner Einheit und Gesamtheit. Dabei ist es unvermeidlich, daß das Volk sich selber vor die Entscheidung stelle, um jedenfalls eine so sehr als möglich homogene und einheitliche Regierung zu setzen. Es muß also, wenn eine Wahl keine Mehrheit für eine Liste von etwa 15 zur Regierung zu berufenden Ministern ergibt, eine engere Wahl zwischen den beiden meistbegünstigten Listen stattfinden. Die engere Wahl kann vorweggenommen werden.

8. Ein Volk, das seiner selbst bewußt ist und sich selbst regieren will, muß erkennen, daß auch eine regierende Körperschaft, die großen Minderheiten weniger gefällt, ja sogar nur eine bedingte Mehrheit für sich hat, besser ist, als eine durch tiefe innere Gegensätze zerrissene und folglich des einheitlich gemeinsamen Wollens und Handelns unfähige Regierung.

9. Die Regierung ist verantwortlich und wird als demokratische ihrer Verantwortung unablässig bewußt bleiben. Zu ihrer Kontrolle wird die Demokratie eine ständige Gerichts-Behörde bilden, dem zugleich zweckmäßig die Aufgabe gestellt wäre, eine beständige Vermittelung zwischen der Regierung und dem Volkswillen, wie auch immer dieser sich kundgebe, zu schaffen. Diese Behörde würde in sich einen Gerichtshof bilden, der nach Analogie eines Oberverwaltungsgerichtes ein Oberregierungsgericht oder einen Staatsgerichtshof mit erweiterten Kompetenzen bedeuten dürfte.

10. Gemäß der Idee der Demokratie muß auch das Ephorat, wie wir die kontrollierende Behörde nennen mögen, durch das souveräne Volk einheitlich gewählt werden. Es widerspricht aber durchaus nicht dieser Idee, daß das Volk sich besondere Regeln bilde, die es als Bedingungen der Qualifikation für diese Auswahl bindend sein ließe. In dieser Hinsicht wäre besonders wichtig die Forderung des Alters: daß etwa die Ueberschreitung des 45. Lebensjahres für notwendig erachtet würde. Die Körperschaft könnte aus dem nach Berufsständen und Gemeindeverbänden gegliederten Volke so hervorgehen, daß nur solchen das Präsentationsrecht, also die Aufstellung von gültigen Listen, zustände. Außerdem wäre eine Mischung nach Berufen für diese Körperschaft angemessen, politisches Studium und politische Erfahrung und Bewährung unerläßliche Voraussetzung, vollkommenes Studium und erprobte Kenntniss des öffentlichen Rechtes für alle, außerdem für die richterlichen Mitglieder des Ephorates. Denn die Aufgabe des Ephorats wäre nicht sowohl die Handlung als die Kritik. Darum würde ihm, d. h. einem seiner Senate, auch die offizielle Publizistik unterstellt sein, die vermöge wissenschaftlicher Strenge und Gewissenhaftigkeit in Wettbewerb zu treten hätte mit dem freien Zeitungswesen, dem sie unbedingt überlegen wäre durch die vollkommene Lösung von kapitalistischen Gewinn- oder auch von Klassen- und Parteiinteressen ideologischen Charakters. Die Wahrheit wäre für sie schlechthin das Ideal wie für jede wissenschaftliche Forschung.

11. Dies Regierungssystem ist kein Parlamentarismus. Der Parlamentarismus, aus der ständischen Mitregierung und also dem dualistischen Frühstaat hervorgegangen, entspricht dem liberalistischen, nicht dem demokratischen Gedanken. Er setzt das Volk als Vielheit, nicht das Volk als Einheit. Auch ein Volk,

das nach vielen Millionen zählt, hat keinen Grund, eine Regierung einzusetzen, die nach Hunderten zählt und als solche regierungsunfähig ist, so daß erst aus ihr eine Regierung gebildet werden muß, die schwerlich das Merkmal der Homogenität, also der einheitlichen Gesinnung, tragen wird.

12. Gleichwohl kann ein vielköpfiges Parlament für eine demokratische Regierung sehr nützlich sein, eben weil es das Volk in seiner Mannigfaltigkeit, in seinen widersprechenden Interessen, Wünschen und Beschwerden darstellt. Hier scheint die Vertretung der Minderheiten unerlässlich. Es würde aber genügen, wenn etwa auf eine halbe Million Stimmen ein Volksvertreter käme. Der demokratische Gedanke wird nicht nur ertragen, sondern empfehlen, alle Gesetzgebung, aber auch die maßgebenden Prinzipien der Verwaltung und der Justiz von einem solchen Parlament gründlich beraten zu lassen, wenn und so oft die Notwendigkeit des Handelns solchen Aufschub zuläßt. Bedingung für die Rechtsgültigkeit von Gesetzen wäre die Zustimmung des Parlaments so wenig wie für die Rechtsgültigkeit von Verordnungen.

13. Denn das Volk regiert sich selber vermittelt der von ihm eingesetzten Regierung, die außer dem, daß sie das Staatsorgan ist, dem der souveräne Wille des Volkes delegiert wird, kein Mandat hat; und sie ist ihrem Wesen nach dauernd, wenn auch die Personen wechseln und ersetzt werden müssen, so oft sie, sei es durch Tod oder Absetzung, ausscheiden.

14. Die Absetzung kann jederzeit in Rechtsformen durch das als Gerichtshof konstituierte Ephorat geschehen. Eine Berufung an den unmittelbaren Ausdruck des Volkswillens müßte zulässig sein. Wahrscheinlich wäre auch, wie in vielen Körperschaften üblich, ein Teilersatz von Zeit zu Zeit zweckmäßig, also ein sukzessives Zurücktreten etwa des jedesmal vierten Teiles.

15. Innerhalb dieser Grenzen und Schranken wäre, dem Wesen des demokratischen Staates gemäß, die Regierung des die Volkssouveränität repräsentierenden Körpers so absolut wie nur je die eines absoluten Königs oder Souveräns. Dem Begriffe nach wäre auch die Erwählung eines solchen durch das souveräne Volk mit dem Vorbehalt seiner Kontrolle und Absetzung logisch möglich. Sie widerspricht aber dem Grundgedanken der Demokratie, weil sie keinen einzelnen Menschen allzu hoch über das Volk hinaushebt und so die Gefahr des Ueberganges in die monarchische, sogar die erblich monarchische Staatsform in sich schließt.

16. Möglich ist ebenso bei der Wahl einer etwa 15köpfigen Regierung der Uebergang aus der demokratischen zur aristokratischen Staatsform, möglich durch tatsächliche Usurpation im Staatsstreich, möglich auch durch rechtmäßigen Beschluß der bis dahin souveränen Volksgesamtheit. Gegenüber der ersten Gefahr ist aber die Kontrolle eines einzigen, seines Ehrgeizes und seiner Herrschtsucht wie die Hemmung seiner Popularität viel schwieriger als die einer Körperschaft, die etwa auch nach dem Grundgesetz ihren Vorsitzenden alljährlich oder doch in einem häufigen Turnus wechseln müßte. Ein gewisses Maß der Kontrolle läge schon in dem wechselseitigen Mißtrauen, das natürlich ein tatsächliches Uebergewicht einzelner oder sogar einer einzelnen Person nicht unmöglich, aber doch viel unwahrscheinlicher macht.

17. Die Teilung der Gewalten wäre in diesem System prinzipiell zugunsten der Staatseinheit, die nur ein Ausdruck der Volkseinheit wäre, aufgehoben. Dies schließt nicht aus, daß sie praktisch erhalten bliebe, daß also die Funktionen, vermöge deren die regierende Körperschaft die höchste gesetzgeberische wie die höchste administrative und die höchste gerichtliche Instanz in sich darstellte, durch die Organisation streng geschieden werden. Kelsen hat klar erkannt, daß das Prinzip der Trennung der Gewalten undemokratisch ist.

18. Um stark zu sein, muß eine demokratische Regierung finanziell unabhängig sein. Dies bezieht sich nicht auf die Besoldung ihrer Mitglieder. Solche kann, ebenso wie die der Mitglieder des Ephorats, der Verfassung gemäß so normiert werden wie diejenige anderer höchster Staatsdiener. Es bezieht sich vielmehr auf die Finanzen des Staates. Der liberale Staat wurde arm und von der Bewilligung von Steuern abhängig gedacht und gewollt. Der demokratische Staat muß, wie Goldscheid trefflich begründet hat, reich sein oder werden. Hier sei auf die 2 und 3 der Thesen zurückverwiesen.

19. Eine Verfassung von dieser Art setzt einen hohen Grad allgemeiner und politischer Bildung des Volkes voraus. Sie beruht also auf der Vollendung dessen, was Michels als Tendenz in jeder demokratisch gesinnten und demokratisch organisierten Partei dargestellt hat. Sofern die freiwillige Unterordnung ebenso ein Ergebnis politischer und ethischer Bildung ist, wie die freiwillige Selbstbeschränkung und Integrität der Regierenden, so müssen

diese im Namen und Sinne des gesamten, die Demokratie wollenden Volkes vorzugsweise auf die Förderung der ethischen und politischen Bildung bedacht sein. Für das demokratische Bewußtsein als Form des notwendigen Untergrundes der Staatsform ist die ethische Bildung dringender erforderlich als die politische. Dies der tiefe Sinn der Montesquieuschen Formel, daß das Prinzip der Demokratie die Tugend sei.

20. Die wahre Volkserziehung setzt wiederum eine umfassende und tiefgehende Reform der wirtschaftlichen Grundlagen des sozialen Lebens voraus. Ohne den stetigen Fortschritt in diesem Sinne dürfte die Demokratie überhaupt nicht lebensfähig sein.

II. Hans Kelsen:

Folgende Leitsätze lagen dem Vortrage zugrunde:

1. Demokratie ist der Idee nach eine Staats- (oder Gesellschafts-) Form, bei der der Gemeinschaftswille (die soziale Ordnung) durch die ihm Unterworfenen erzeugt wird: Identität von Subjekt und Objekt der Herrschaft, von Führer und Geführten.

2. Der Verwirklichung dieser Idee sind enge Schranken gezogen:

a) durch die physischen und psychischen Qualitäten der zur Erzeugung des Gemeinschaftswillens Berufenen (Alter, Geschlecht, geistige und moralische Gesundheit usw.),

b) durch das mangelnde politische Interesse (das Verhältnis der tatsächlichen zu der berechtigten (gesollten) Beteiligung an der Bildung des Gemeinschaftswillens),

c) durch das sozialtechnisch notwendige Majoritätsprinzip,

d) durch die sozialtechnische Arbeitsteilung: das Repräsentationssystem,

e) durch die Natur des stufenweisen Erzeugungsprozesses des Gemeinschaftswillens in technisch fortgeschrittenen Gemeinwesen, insbesondere beim Staate (die Erforderlichkeit autokratischer Vollziehung des als »Gesetz« demokratisch erzeugten Staatswillens; Notwendigkeit einer Bürokratie für die Demokratie,

f) durch die notwendige Vermittlerrolle der Partei beim Prozeß der Gemeinschaftswillensbildung (die antidemokratischen Tendenzen innerhalb der Parteibildung).

3. Der Wirklichkeit nach ruht die Führerschaft nicht aktuell, sondern nur potentiell bei den Geführten. Das drückt sich aus:

a) dadurch, daß in der Demokratie Führerschaft nie völlig frei, sondern gebunden durch generelle Beschlüsse der Gemeinschaft der Geführten ist (Funktion des Führers: »Gesetzesvollziehung«),

b) durch die Möglichkeit einer Mehrzahl von Führern,

c) dadurch, daß ein entscheidendes Wesenselement der realen Demokratie: Methode der Auslese weniger Führer aus der Masse der Geführten (Demokratie als spezifische Führerauslese) ist.

4. Daraus ergibt sich als Eigenart der realen Demokratie im Gegensatz zur Autokratie:

a) dort: der Führer oder die Führer sind der Gemeinschaft immanent, ihre Kreation erfolgt aus der Gemeinschaft heraus. Hier: der Führer als einziger der Gemeinschaft transzendent, seine Kreation erfolgt nicht aus der Gemeinschaft heraus, sondern anderswoher;

b) dort: Das Problem der Berufung des Führers rational und relativ, hier: metaphysisch, absolut;

c) bei Demokratie: steter Führerwechsel, stetes Aufströmen aus der Gemeinschaft der Geführten in die Führerstellen und umgekehrt: Strömung von unten nach oben. Bei Autokratie: keine Aufstiegsmöglichkeit, starre Gebundenheit in eine ein für allemal gegebene Herrschaftsrelation.

5. Neben der durch die stete Führerauslese (Wahl) bedingten Dynamik wird die Demokratie noch durch eine zweite Bewegung charakterisiert: die generellen Normen, auf deren Vollziehung die Führerfunktion beschränkt ist, werden — immer wieder von neuem — durch Beschlüsse (der Volksversammlung oder des Vertretungskörpers) erzeugt und durch Parteientschlüsse vorbereitet. Das hier maßgebende Majoritätsprinzip realisiert sich aber in der Regel nicht als Diktat der Majorität gegen die Minorität, sondern als Ergebnis steten Verhandels zwischen den beiden Gruppen (Klassen), die sich dadurch gegenseitig beeinflussen: das Kompromiß als Annäherung an die Idee der Stimmeneinhelligkeit. Die Autokratie auch in diesem Punkte das Gegenbild; nicht dynamisch, sondern statisch.

6. Der Begriff der Demokratie ist insofern relativ formal, als er gegenüber dem Ideal der ökonomischen Gleichheit indifferent ist. Diese läßt sich ebenso sehr oder noch besser in der Diktatur verwirklichen.

Eine Eigentümlichkeit der sozialen Gebilde, die den Gegenstand soziologischer Erkenntnis bilden, wie Staat, Nation, Klasse usw., ist der Dualismus zwischen der Ideologie, in der sich diese Gebilde im Bewußtsein der sie konstituierenden Menschen darstellen, und der sog. Realität, das ist der Wirklichkeit der tatsächlichen Beziehungen, die zwischen den den sozialen Körper bildenden Menschen bestehen. Wenn ich von einem »Dualismus« zwischen Ideologie und Realität spreche, so ist das nicht so zu verstehen, daß es sich dabei um einen einzigen, eindeutig bestimmbaren und bei allen sozialen Gebilden in gleicher Weise immer wiederkehrenden Gegensatz handelt, wie etwa jenen, den die materialistische Geschichtsauffassung in dem Bilde des Verhältnisses eines, im wesentlichen durch ökonomische Tatsachen qualifizierten, Unterbaues zu seinem, von ihm determinierten ideellen Oberbau zeichnet. Abgesehen davon, daß die den Unterbau bildende sog. »Realität«, der reale Tatbestand keineswegs nur ökonomischer Natur sein muß, und abgesehen davon, daß es nicht nur der Unterbau ist, der den ideologischen Oberbau bestimmt, sondern auch umgekehrt; ist dieser ganze, von der marxistischen Theorie zuerst erkannte und von ihr hervorgehobene Gegensatz nur ein be-

sonderer Fall, nur eine der vielen Möglichkeiten, in denen sich das eigentümliche Grundphänomen des — wenn ich so sagen darf — soziologischen Dualismus manifestiert. Die materialistische Geschichtsauffassung stellt das Problem des soziologischen Dualismus vornehmlich in dem Sinne, daß sie nach den realen Bedingungen fragt, unter denen eine Ideologie entsteht, die diesen realen Tatbestand zu deuten vorgibt, ihn aber in Wahrheit verhüllt; sie fragt nach den Ursachen der Ideologie, es kann aber auch nach ihren Wirkungen gefragt werden; zumal wenn diese Ideologie als normative Ordnung, als ein System ethischer oder rechtlicher Normen auftritt, die in den Inhalt des menschlichen Vorstellens und Wollens aufgenommen werden. Dieses führt dann, als Motiv, ein bestimmtes, der normativen Ordnung entsprechendes Verhalten herbei. Es ist die Ideologie, die die Wirklichkeit determiniert. Besonders das für die Erkenntnis der Rechts- und Staatsideologie so wichtige Problem der Realisierung normativer Ordnung durch Befolgung und Entsprechung kommt hier in Betracht.

Wenn ich von einem Dualismus zwischen Ideologie und Wirklichkeit spreche, kann das nur als eine den sehr komplizierten Sachverhalt abbreviierende Formulierung gelten. Denn was man in diesem Gegensatz der Ideologie gegenüber als »Realität« voraussetzt, stellt sich bei näherer Untersuchung häufig selbst wieder als eine Ideologie heraus; so daß die soziologische Analyse mehrere Schichten von Ideologien konstatieren muß, und sich bei ihrem Forschen nach dem als Kern gesuchten realen Tatbestand in einer wissenschaftlichen Situation findet, die von manchen nur darum als so unbefriedigend empfunden wird, weil sie glauben, eine Nuß zu knacken, wo sie in Wahrheit nur eine Zwiebel entschälen. Angesichts des Realitätshungers vieler Soziologen ist vielleicht die Frage am Platze, ob es denn gar so verwunderlich wäre, wenn man feststellen müßte, daß es im Bereich des Sozialen eben nichts als Ideologien gibt, und daß der Vorstoß zur Realität — bei der allein sich viele sicher fühlen zu dürfen glauben — nur der Durchbruch aus dem Reich des Sozialen, als aus einem Bereich des Geistes, in den der Natur und der Naturgesetzlichkeit ist ¹⁾.

¹⁾ Ein Beispiel dafür liefert die soziologische Analyse der Liebes-Beziehung. Der nackte, reale Tatbestand dieser Beziehung ist, daß der eine Mensch den

Dabei muß man sich hüten, den soziologischen Dualismus von Ideologie und relativer Wirklichkeit mit dem allgemeinen, erkenntnistheoretischen, für jeden Gegenstand der Erkenntnis und daher auch für den Gegenstand soziologischer Erkenntnis bestehenden Dualismus von Idee und Wirklichkeit, von apriorischer Kategorie und aposteriorischer Gegebenheit, zu identifizieren. Das formal-erkenntnistheoretische, und das material-einzelwissenschaftliche Problem müssen geschieden werden; obgleich es mitunter und zwar gerade auf dem Gebiete der Sozialwissenschaften recht schwer ist, beides auseinanderzuhalten, und man sich gerade hier nur darum mit mancher Frage so lange herumquält, weil man sie für eine material-wissenschaftliche hält, sie daher materialwissenschaftlich zu lösen versucht, obgleich sie — in materialwissenschaftlicher Verkleidung — ein rein erkenntnistheoretisches Problem verbirgt.

Die Isolierung des erkenntnistheoretischen von dem materialwissenschaftlichen Problem ist innerhalb der soziologischen Erkenntnis vielleicht auch darum so schwierig, weil hier der Gegenstand der Erkenntnis selbst schon ein Stück Erkenntnis darstellt. Denn die Ideologien, als welche sich die sozialen Gebilde — zumindest von der einen Seite — präsentieren, sind Funktionen des Bewußtseins der diese Gebilde konstituieren-

anderen als Mittel zur Befriedigung eines bestimmten Bedürfnisses, das heißt: als Objekt vorstellt und begehrt. In der Ideologie, die sich über diesen realen Tatbestand aufbaut, in den Vorstellungen, die sich die liebenden Menschen selbst von ihrer Beziehung machen, vollzieht sich eine völlige Umdeutung der Realität. Das geliebte Wesen wird aus einem Mittel meiner Bedürfnisbefriedigung zum Zweck, wenngleich zum Zweck meines ganzen Lebens, es wird aus einem Objekt ganz wesentlich zu einem Subjekt, zu einem Subjekt höchster Potenz, einer Autorität, der man sich unterwirft. Niemand kann leugnen, daß diese Ideologie, die in einem so merkwürdigen Widerspruch zur Wirklichkeit als ihrem Ausgangspunkte steht, auf diese ihre Grundlage wieder zurückwirkt und den ursprünglich gegebenen Tatbestand der realen Beziehung modifiziert; so sehr, daß es schwer fällt, noch deutlich zu unterscheiden, was Wirklichkeit und was Ideologie, was Realität oder bloße Illusion. Das spezifisch soziale Phänomen der Liebe wird man aber wohl gerade nur in jener Ideologie zu erkennen haben. Denn der reale Unterbau wird sich als ein rein physiologischer und sohin nur naturwissenschaftlich bestimmbarer Tatbestand deuten lassen. Die bis zu ihm vordringende Erkenntnis verläßt bereits, indem sie in den Bereich der Natur tritt, den der Gesellschaft, der eben nur ein Bereich des Geistes, das heißt aber der Ideologie oder Illusion ist. Vgl. Gottfried Salomon, Historischer Materialismus und Ideologienlehre I (Jahrbuch für Soziologie II. Band, 1926, S. 386 ff.).

den Menschen, die in diesen Ideologien ihre »realen« Beziehungen zu deuten und zu rechtfertigen versuchen. In diesen, den Gegenstand soziologischer Erkenntnis bildenden Ideologien —, nehmen Sie etwa den Staat oder die Nation, deren ideologischer Charakter besonders deutlich hervortritt — steckt somit schon ein erster subjektiver Versuch der Erkenntnis des Gegenstandes, eine Art Selbsterkenntnis des Gegenstandes der Erkenntnis, die in dem Verfahren der wissenschaftlichen, das ist objektiven Erkenntnis erst legitimiert wird; freilich nicht ohne vorher mehr oder weniger rektifiziert werden zu müssen. Das ist es ja, was die objektive wissenschaftliche Erkenntnis der sozialen Gebilde mitunter so sehr erschwert, daß sie von Anfang an in einen Kampf mit jener sozusagen vorwissenschaftlichen Erkenntnis verstrickt ist, die in den von ihr zu erkennenden sozialen Gebilden selbst auftritt. Und eine dauernde Fehlerquelle der soziologischen Erkenntnis liegt gerade darin, daß man — unkritisch — für das Wesen eines sozialen Gebildes hält, was dieses subjektiv über sich selbst aussagt. Es ist etwa so, wie wenn ein Psychologe von vornherein für wahr oder richtig hielte, was der von ihm seelisch zu analysierende Mensch von sich selbst behauptet. Soziale Gebilde können eben über ihr eigenes Wesen aussagen; denn die sozialen Gebilde drücken sich — zum Teil wesentlich — in der Sprache aus. Der Gegenstand der soziologischen Erkenntnis ist — zum Teil wenigstens — sprachbegabt. Und daraus resultiert eine ganz besondere und eigenartige Situation. Die Pflanze kann zu dem sie untersuchenden Forscher nicht sagen: »Ich bin ein Mineral« oder »ein Tier«, sie versetzt den Forscher nicht in die Notwendigkeit, ihre subjektive Erkenntnis durch seine objektive zu ersetzen. Aber ein Staat — gestatten Sie, daß ich das Beispiel aus meinem engeren Fachgebiete nehme, da es eben mein engeres Fachgebiet ist, in dem ich immer wieder auf diese Eigentümlichkeit stoße — ein Staat kann in seiner geschriebenen Verfassung von sich sagen, er sei ein Bundesstaat oder eine Demokratie; staatswissenschaftliche Erkenntnis aber stellt fest, daß er weder das eine noch das andere ist. Freilich sind die inneren Hemmungen, die eine objektive Theorie zu überwinden hat, mitunter recht groß; und das nicht nur gegenüber den staatlich-rechtlichen Gebilden, sondern ebenso auch gegenüber anderen sozialen Phänomenen,

in denen sich nicht gerade die Autorität eines Herrschaftsverbandes, dafür aber Klasseninteresse, Nationalstolz, Standesvorurteil usw. ausdrückt, das heißt ideologisch rechtfertigt. Auf dem Gebiete der Staats- und Rechtslehre sind zahlreiche Irrtümer darauf zurückzuführen, daß die Theorie — bona oder mala fide — die subjektive Bedeutung, die sich ein sozialer Akt selbst beilegt, schlechthin für objektiv nimmt, daß sie seinen subjektiven Geltungsanspruch ohne weiteres honoriert. Und so ist denn auch in die Theorie der Staats- und Gesellschaftsformen, zu der die Lehre von der Demokratie gehört, dadurch manche Verwirrung geraten, daß man tatsächlich als Demokratie hingenommen, was sich aus irgendwelchen Gründen selbst als solche ausgibt.

Allerdings: Daß die soziale Wirklichkeit, die den Anspruch erhebt, als Demokratie zu gelten, hinter der Idee der Demokratie mehr oder weniger zurückbleiben muß, scheint unvermeidlich zu sein. Denn die Idee der Demokratie bedeutet, — und hier steigert sich der soziologische Dualismus zu einer nicht mehr zu überbietenden Paradoxie — als Idee der Freiheit geradezu die Negation aller sozialen und sohin insbesondere aller staatlichen Realität, für die Demokratie eine Form sein will. Es ist schon ein Gemeinplatz, den ich freilich an dieser Stelle nicht vermeiden kann, daß jede als gesellschaftlich zu qualifizierende Verbindung von Menschen nur als Bindung eben dieser Menschen, daß ein soziales Gebilde und insbesondere jenes, für das Demokratie als Form vor allem in Betracht kommt, der Staat, nur möglich ist bei einer verbindlichen und eben darum verbindenden Ordnung, bei einem von den Einzelwillen der die Gemeinschaft bildenden Menschen verschiedenen, diese Menschen unterwerfenden Gemeinschaftswillen. Demokratie aber will, ihrer Idee nach, Freiheit, das ist gerade das Gegenteil solcher Bindung, solcher Unterwerfung sein. Und negiert so die Zulässigkeit eines von den Einzelwillen verschiedenen, sie unterwerfenden Gemeinschaftswillens; welch letzteres ja nur der personifikative Ausdruck für die objektiv gültige soziale Ordnung, das ist für die soziale Gesetzlichkeit ist. Trotz dieses ihres Gegensatzes zur sozialen Realität, ja vielleicht sogar gerade wegen dieses Gegensatzes ist und bleibt die Idee der Freiheit die ewige Grunddominante aller politischen Spekulation, und bildet

so gleichsam den Kontrapunkt aller Gesellschaftstheorie und Staatspraxis.

Ich habe gelegentlich die eigentümliche *Meta morphose* aufzuzeigen versucht, die die Idee der Freiheit durchmachen muß, damit sie nicht nur als subjektive Ideologie, sondern annähernd auch als objektives Deutungsprinzip der als Demokratie zu qualifizierenden Realität fungieren kann²⁾. Aus dem rein negativen Mangel aller Bindung, der Negation jedes von den Individualwillen verschiedenen, diese unterwerfenden, ordnenden Gemeinwillens, aus der Leugnung einer echten *volonté générale* wird eine besondere Art, diesen Gemeinwillen, diese verbindende, objektiv gültige soziale Ordnung, insbesondere die Zwangsordnung des Staates zu erzeugen. Die sog. politische Freiheit, die sich dem Schoß der natürlichen Freiheit der Anarchie entwindet und ihrer Mutter feindlich entgegenstellt, erblickt man darin, daß die soziale Ordnung durch den Beschluß, das ist die Uebereinstimmung des Willens der Mehrheit der Normunterworfenen oder — bei bloß mittelbarer parlamentarischer Demokratie — gar nur durch die Uebereinstimmung der Mehrheit der von der Mehrheit der ordnungsunterworfenen Delegierten (Gewählten) erzeugt wird. Bedenkt man, daß von den der sozialen und speziell der staatlichen Ordnung Unterworfenen nur ein Teil an dem Prozesse der sozialen Willensbildung teilnehmen kann, weil hier gewisse natürliche Grenzen walten (Alter, Geschlecht, geistige Verfassung usw.) bedenkt man weiter, daß von denen, die teilnehmen können und dürfen, nur ein Teil tatsächlich teilnimmt, weil es an dem politischen Interesse mangelt, bedenkt man, daß das Repräsentationsprinzip, gleichgültig ob es sich auf ein Parlament oder auf eine vom Volke unmittelbar gewählte Regierung bezieht, eine Fiktion zur Aufrechterhaltung der demokratischen Freiheitsideologie ist: dann muß man zugeben, daß die Distanz zwischen Ideologie und Realität, ja sogar schon zwischen Ideologie und dem Maximum ihrer Realisierungsmöglichkeit außerordentlich ist. So daß man Rousseaus bekanntes Wort, daß es eigentlich noch keine Demokratie gegeben habe und auch gar nicht geben könne, für mehr als eine rhetorische Hyperbel nehmen möchte.

Unter den bisher erwähnten, die Freiheit einschränkenden

²⁾ Vgl. meine Schrift: Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1920, S. 4 ff. und meine Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 321 ff.

Elementen sind das Majoritäts- und das Repräsentationsprinzip die beiden bedeutendsten. Von dem ersteren wird noch in der Folge die Rede sein; zu dem letzteren möchte ich schon jetzt einige Bemerkungen machen.

Man kann heute wohl kaum über Demokratie sprechen, ohne das Problem des Parlamentarismus zu berühren. Denn die moderne Demokratie ist eine parlamentarische und der Parlamentarismus scheint mir, wenigstens nach den bisherigen Erfahrungen, die einzig mögliche Form zu sein, in der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute realisierbar ist. Wenn darum auch Demokratie und Parlamentarismus keineswegs identische Begriffe sind, so empfindet man doch ganz mit Recht, daß die immer stärker werdende Bewegung gegen den Parlamentarismus sich letztlich gegen die Demokratie richtet. Parlamentarismus ist: Bildung des maßgeblichen staatlichen Willens durch ein vom Volke gewähltes Kollegialorgan. Charakteristisch ist die Mittelbarkeit der Willensbildung, daß der staatliche Wille nicht unmittelbar durch das Volk selbst, sondern durch ein — allerdings vom Volke geschaffenes — Parlament erzeugt wird; so daß sich die Funktion der Ordnungsunterworfenen in dem Prozeß der Erzeugung des Gemeinschaftswillens darauf beschränkt, daß ein Teil derselben zur Kreation des Organs zugelassen wird, dem die Erzeugung des Gemeinschaftswillens zukommt. Gewiß kann durch die Institution des Referendums dem sog. Volke ein stärkerer Anteil an der Gemeinschaftswillensbildung eingeräumt werden. Indes stehen der Durchführung dieser Institution in modernen Großstaaten nicht geringe Hemmungen entgegen. Auch überschätzt man leicht die Bedeutung, die dem Referendum vom Standpunkt der realen Selbstbestimmung des Volkes zukommt; die Wirkung ist mehr eine subjektive als objektive. Der Gedanke der Freiheit in seiner schon denaturierten Form der politischen Selbstbestimmung wird eben durch das unverzichtbare Bedürfnis nach Arbeitsteilung, nach sozialer Differenzierung eingeschränkt; durch eine Tendenz also, die zu dem primitivierenden Grundcharakter der demokratischen Freiheitsidee in Widerspruch steht. Denn nach dieser allein müßte der ganze staatliche Wille in allen seinen mannigfaltigen Manifestationen und insbesondere in allen seinen Stufen, von denen noch später die

Rede sein wird, unmittelbar durch eine und dieselbe Versammlung aller stimmberechtigten Individuen gebildet werden. Jede arbeitsteilige Differenzierung des staatlichen Organismus, die Uebertragung irgend einer staatlichen Funktion auf ein anderes Organ als das Volk bedeutet notwendige Einschränkung der Freiheit. Der Parlamentarismus stellt sich somit als ein Kompromiß zwischen der demokratischen Tendenz der Freiheit und dem allen sozialtechnischen Fortschritt bedingenden Grundsatz differenzierender Arbeitsteilung dar.

Das ist soziologische Erklärung und zugleich politische Rechtfertigung des Parlamentarismus. Die übliche Rechtfertigung des Parlamentarismus: Die Repräsentationstheorie aber, die Behauptung, daß es das Volk sei, das vermittels seines Parlaments oder vermittels seiner Regierung den staatlichen Willen bilde, weil es im Akte der Wahl seinen Willen auf das Parlament oder auf seine Regierung übertragen habe, diese offenkundige Fiktion, dazu bestimmt, die wirkliche und wesentliche Beeinträchtigung zu verschleiern, die das Freiheitsprinzip durch den Parlamentarismus erfährt, hat den Gegnern das Argument in die Hände gespielt, daß die Demokratie sich auf einer handgreiflichen Unwahrheit aufbaue. So hat die Repräsentationsfiktion zwar ihre eigentliche Aufgabe, das Parlament vom Standpunkt der Volkssouveränität aus zu rechtfertigen, auf die Dauer nicht erfüllen können; sie hat aber dafür eine andere als die von ihr oder mit ihr beabsichtigte Funktion geleistet: Sie hat die unter dem gewaltigen Druck der demokratischen Idee stehende politische Bewegung des 19. und 20. Jahrhunderts auf einer vernünftigen mittleren Linie gehalten. Indem sie glauben machte, daß die große Masse des Volkes sich in dem gewählten Parlamente politisch selbst bestimme, hat sie eine exzessive Ueberspannung der demokratischen Idee in der politischen Wirklichkeit verhindert. Eine Ueberspannung, die nicht ohne Gefahr für den sozialen Fortschritt, weil notwendig mit einer unnatürlichen Primitivierung der politischen Technik verbunden gewesen wäre.

Im Rahmen einer soziologischen Diskussion kann die Frage des politischen Wertes des parlamentarischen Systems, seiner

Mängel und Vorzüge und insbesondere die Vorschläge zu seiner Reform nicht eigentlich in Betracht kommen. Doch ist es erlaubt, die Chance zu erörtern, die ein Versuch der völligen Beseitigung des Parlamentarismus, d. h. die Chance, die ein Versuch hat, das Parlament aus der Organisation eines modernen Staates auszuschneiden. Es ist gewiß kein Zufall, sondern entspricht einem Gesetz der Strukturbildung sozialer Körper, daß so etwas wie ein Parlament in jedem einigermaßen technisch fortgeschrittenen Gemeinwesen existiert. Es muß insbesondere zu denken geben, daß auch in ausgesprochenen Autokratien der Monarch sich gedrängt sieht, zu seiner Unterstützung eine Versammlung von Männern zu berufen, die ihm als Staatsrat oder unter einer ähnlichen Benennung zur Seite steht, und die sich ganz besonders für die Vorbereitung, Beratung, Begutachtung der allgemeinen Anordnungen, der generellen Normen darbietet, die im Namen des Monarchen ergehen. Wenn in einem größeren Gemeinwesen das Volk als solches in seiner Gesamtheit nicht imstande ist, den Gemeinschaftswillen unmittelbar zu erzeugen, so ist dies der Autokrat für sich allein ebensowenig imstande, und dies zum Teil aus den gleichen Gründen, als da sind: Mangel des Wissens und Können, Scheu vor Verantwortung. Der Umstand, daß die Mitglieder des Kollegiums das eine Mal vom Autokraten ernannt, das andere Mal vom Volke gewählt werden, ist gewiß von Bedeutung, aber doch wohl mehr vom Standpunkte der Ideologie als vom Standpunkt der sozialen Realität, das ist der realen Funktionen, die dieses Organ ausübt. Auch ist sicherlich von Bedeutung, ob ihm eine beratende oder eine beschließende Funktion zukommt; obgleich auch hier eine auf die tatsächlichen Beziehungen gerichtete, mehr auf die psychologische Wirksamkeit als auf die juristische Form bedachte Prüfung zwischen dem gesetzgebenden Parlament einer Demokratie und dem Staatsrat eines absoluten Monarchen mitunter keinen allzu großen Unterschied wird feststellen können; besonders wenn man in Rechnung zieht, daß ein sehr bedeutsamer, wenn auch äußerlich nicht sichtbarer Teil der gesetzgeberischen Arbeit, auch in der modernen Demokratie, nicht eigentlich in dem parlamentarischen Verfahren, sondern bei der Regierung zu finden ist, die von der Möglichkeit der direkten und indirekten Initiative in parlamentarischen Demokratien keinen geringeren Gebrauch machen muß als in der konstitutionellen Monarchie; und daß anderer-

seits die Autorität der in einem Staatsrat vereinigten Persönlichkeiten dieser Körperschaft sehr häufig dem absoluten Monarchen gegenüber einen viel stärkeren Einfluß sichert, als aus der Verfassung ersichtlich ist.

Daß sich innerhalb eines technisch entwickelteren sozialen Körpers neben einem Organ für die Regierung (und dem dieser unterstellten Verwaltungsapparat) ein besonderes, und zwar kollegiales Organ für die Gesetzgebung bildet, scheint eine Notwendigkeit sozialer Entwicklung zu sein, die sich nicht zuletzt aus der Natur des Prozesses staatlicher Willensbildung ergibt. Dieser charakterisiert sich ganz wesentlich dadurch, daß er aus einer anfänglich abstrakten Form über mehr oder weniger Zwischenstufen in eine konkrete, aus einem Komplex genereller Normen in den Zustand individueller Staatsakte übergeht. Es ist ein Prozeß — ganz anders als die Bildung des psychologischen Willens im Menschen, — ein Prozeß der Konkretisierung und Individualisierung, innerhalb dessen sich als zwei durchaus verschiedene Funktionen oder Stufen, die Bildung der generellen und abstrakten Norm von der Setzung der konkreten und individuellen Verfügung, der Erlassung des Einzelbefehls oder der Einzelentscheidung deutlich abhebt. Die Verschiedenheit dieser Funktionen aufzuzeigen ist ein Problem der juristischen Phänomenologie ³⁾. Auch bei einer durchaus primitiven sozialen Gruppe lassen sich diese beiden verschiedenen Funktionen oder Stufen der Gemeinschaftswillensbildung konstatieren. Wenn auch ohne weiteres zugegeben werden muß, daß der Anreiz zur Bildung eines besonderen Organs genereller Normerzeugung erst dann gegeben ist, wenn sich diese Stufe der Gemeinschaftswillensbildung aus dem Zustand unbewußter, gewohnheitlicher Uebung der Normunterworfenen zu einem Verfahren bewußter Satzung erhebt. Nur eine sehr oberflächliche Betrachtung und nur eine solche, die sich besonders auf die primitivste Gruppe beschränkt, kann vermeinen, daß der die soziale Gruppe konstituierende Gemeinschaftswille unmittelbar und ausschließlich in der Form individueller Befehls- und Zwangsakte lebendig werden kann. Sie übersieht, daß eine wenn auch nicht bewußt

³⁾ Adolf Merkel, Die Lehre von der Rechtskraft (Wiener staatswissenschaftl. Studien, 15. Band, II. Heft, 1923), S. 81 ff. und meine Allgemeine Staatslehre, S. 229 ff.

gesetzte, aber doch im Bewußtsein aller oder gewisser Gruppen-genossen lebendige generelle Ordnung notwendig ist, um die Funktion der individuelle Gemeinschaftsakte setzenden Organe zu ermöglichen. Und daß die Organe gerade einer primitiven Gruppe noch viel weniger als die eines modernen Staates nach freiem, durch keine generellen Normen gebundenem Ermessen verfügen und entscheiden können, sondern sich in sehr hohem Maße an generelle Normen gebunden fühlen; die um so wirk-samer sind, als sie einen religiösen oder magischen Charakter haben. Mehr als in den individuellen Gemein-schaftsakten ist in den generellen Normen des gegenseitigen Verhaltens der Individuen die soziale Gemeinschaft in deren Bewußt-sein lebendig. Die Funktion der generellen Normerzeugung wird aber stets die Tendenz haben, sich ein Kollegialorgan und nicht ein Einzelorgan zu schaffen.

Der Versuch, das Parlament aus dem Organismus des modernen Staates gänzlich zu entfernen, dürfte daher auf die Dauer kaum von Erfolg sein. Es kann sich im Grunde genommen, nur um die Art und Weise handeln, wie das Parlament berufen und zusammengesetzt werden und welches Art und Ausmaß seiner Kompetenz sein soll. Und auf eine solche bloße Reform des Parlamentarismus laufen schließlich alle Bestrebungen hinaus, die auf ständische Gliederung des Staates oder auf Diktatur abzielen, wie sehr sie auch programmatisch die Vernichtung des Parlamentarismus postulieren mögen.

Die Tatsache, daß der Gemeinschaftswille oder die soziale Ordnung nicht in einer einzigen Ebene verläuft, sondern sich wesentlich stufenweise, und zwar zumindest in zwei Stufen: der generellen Norm und dem individuellen Akt, entfaltet; der Um-stand, daß im Prozesse der sozialen Willensbildung zwei durchaus verschiedene Funktionen zu unterscheiden sind, erzeugt, wie wir soeben gesehen haben, in Verbindung mit dem Gesetz der sozialen Arbeitsteilung innerhalb jeder staatlichen oder staatsähnlichen Gemeinschaft die Tendenz zur Bildung eines parlamentartigen Organs und schafft sohin eine Schranke der ideologisch postu-lierten Freiheit. Aus dieser Natur der stufenweisen Erzeugung des Gemeinschaftswillens resultiert aber noch eine viel empfind-lichere Hemmung der Freiheit, die lange übersehen wurde. Man ist sich ihrer eigentlich erst bewußt geworden, als die demo-

kratischen Parteien, zur politischen Macht gelangt, ihr Ideal, die Demokratie, sozialtechnisch zu realisieren versuchten. Bei der Forderung nach Demokratie hatte man sich bisher damit begnügt, eine spezifische Gestaltung des Gesetzgebungsorgans, das ist des Organs der generellen Normerzeugung, zu verlangen: allgemeines und gleiches Wahlrecht, Referendum. Nun aber, nach Erfüllung dieser Forderung, ergab sich das Problem der Demokratisierung der zweiten Stufe des Prozesses staatlicher Willensbildung, stellte man das Postulat nach demokratischer Gestaltung jener individuellen Staatswillensakte, die man als Rechtsprechung und Verwaltung unter dem Namen der Vollziehung zusammenfaßt. Bezeichnend ist, daß diese letztere Forderung meist nicht so sehr von den auf Grund des demokratischen Programms zur Herrschaft gelangten Majoritätsparteien, sondern vielmehr und viel nachdrücklicher von den Minoritätsparteien gestellt wird, die sonst nicht gerade das demokratische Prinzip besonders betonen; oder daß es ein und dieselbe Partei ist, die dort, wo sie in der Minorität, die Demokratisierung der Vollziehung fordert, während sie dort, wo sie die Majorität behauptet, diese Forderung ablehnt oder doch nur sehr zögernd oder mit starken Vorbehalten darauf eingeht. Und diese letztere Haltung muß durchaus nicht bedeuten, daß die demokratische Partei, zur Macht gelangt, dem Prinzip der Demokratie untreu wird, sondern im Gegenteil, daß sie dabei das demokratische Prinzip verteidigt. Denn die eigenartige Struktur des Prozesses der Staatswillensbildung, seine Gliederung in Stufen, die Verschiedenheit der Natur der beiden sukzedierenden Funktionen hat zur Folge, daß die Demokratisierung der einen eine ganz andere Wirkung hat als die gleiche Gestaltung der anderen. Die eine — die Erzeugung der generellen Normen, die sog. Gesetzgebung — ist (relativ) freie Willensbildung, die andere, die sog. Vollziehung, (relativ) gebundene Willensbildung. Die Vollziehung steht wesentlich unter der Idee der Gesetzmäßigkeit, und die Idee der Legalität gerät auf einer gewissen Stufe der staatlichen Willensbildung mit der der Demokratie in Konflikt. Es ist nämlich keineswegs so, wie es auf den ersten Blick scheinen möchte, daß die Demokratie der Vollziehung nur die Konsequenz der Demokratie der Gesetzgebung und daß dem demokratischen Gedanken um so besser gedient sei, je weiter die demokratische

Form der Willensbildung auch den Prozeß der Vollziehung ergreift. Wird Demokratie der Gesetzgebung vorausgesetzt, so ist damit noch keineswegs ausgemacht, daß die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung am besten durch demokratische Formen gewährleistet werde. Zwar muß zugegeben werden, daß in der demokratischen Wahl der obersten Exekutivorgane durch das Parlament und in ihrer Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber eine gewisse, wenn auch keineswegs die einzig mögliche Garantie für die gesetzmäßige Tätigkeit dieser Organe liegt, d. h. dafür, daß der Wille des Volkes ausgeführt wird. Aber schon soweit die parlamentarische Verantwortlichkeit in Betracht kommt, zeigt sich, daß das mehr autokratische Ministerialsystem, daß die Vollziehung durch Einzelorgane sich besser eignet als das spezifisch demokratische Kollegialsystem, das nicht nur das Verantwortlichkeitsgefühl des einzelnen mindert, sondern auch die Geltendmachung der Verantwortung erschwert. Und die Unvereinbarkeit des Legalitätsprinzips mit dem Prinzip der Demokratie verschärft sich in demselben Maße, als sich bei der Organisation eines größeren Gemeinwesens das sozialtechnisch unabweisliche Bedürfnis nach Dezentralisation, d. h. nach räumlicher Gliederung des sozialen Körpers, geltend macht. Auch in dieser Richtung zeigt sich die funktionelle Verschiedenheit der beiden Stadien, in denen sich der Prozeß der staatlichen Willensbildung bewegt. Die Erzeugung der individuellen Staatsakte, das ist der Bereich der sog. Vollziehung, ist in einem viel höheren Maße der Dezentralisation fähig und bedürftig, als der Akt der generellen Willensbildung, die sog. Gesetzgebung. Und eine radikale Demokratisierung der durch die Dezentralisation gebildeten Mittel und Unterinstanzen bedeutet geradezu die Gefahr einer Aufhebung der Demokratie der Gesetzgebung. Wird das Staatsgebiet in größere Verwaltungsteilgebiete, Provinzen, und diese wieder in kleinere Verwaltungssprengel, Bezirke, gegliedert, und die Verwaltung dieser Gebiete — der demokratischen Idee entsprechend — Kollegien übertragen, die von den Bürgern dieser Gebiete gewählt werden, so daß unmittelbar unter der Zentralregierung die Provinzialvertretungen und unter diesen die Bezirksvertretungen stehen, dann ist es mehr als wahrscheinlich, daß diese Selbst-Verwaltungskörper — sonderlich wenn ihre politische

Zusammensetzung, ihre Majoritätsverhältnisse andere sind als die der zentralen legislativen Körperschaft — keineswegs die G e s e t z m ä ß i g k e i t ihrer Akte als ihr höchstes Ziel ansehen, sondern sich allzuleicht in einen bewußten Gegensatz zu den vom Zentralparlament beschlossenen Gesetzen stellen werden. Der Wille des G a n z e n — so wie er in der zentralen Legislative zum Ausdruck kommt — droht durch den Willen des T e i l s — in den einzelnen Selbst-Verwaltungskörpern — paralyisiert zu werden. Sogar in seiner Denaturierung als Selbstbestimmung durch Majoritätsbeschluß bewahrt der Freiheitsgedanke etwas von seiner ursprünglich anarchischen, das soziale Ganze in seine individuellen Atome auflösenden Tendenz. Sicherlich gibt es organisationstechnische Mittel, um dieser Gefahr zu begegnen und gesetzwidrige Akte der demokratischen Organsglieder, Selbstverwaltungskörper aufzuheben. Allein alle diese Mittel liegen nicht in der Richtung einer D e m o k r a t i e der Willensbildung der Verwaltungsteilgebiete, bedeuten vielmehr deren Einschränkung. Die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung — und das bedeutet bei demokratischer Gesetzgebung: der V o l k s w i l l e und sohin: die D e m o k r a t i e s e l b s t — wird in der Mittel- und Unterinstanz zweifellos besser als durch Selbstverwaltungskörper durch von der Zentralstelle ernannte und ihr verantwortliche Einzelorgane, d. h. also: durch eine a u t o k r a t i s c h e O r g a n i s a t i o n dieses Teils der Staatswillensbildung gewahrt. Das bedeutet aber des weiteren, daß im Gefolge des Legalitätsprinzips das b ü r o k r a t i s c h e S y s t e m seinen Einzug in die Organisation des grundsätzlich demokratischen Staates halten muß. Das ist der tiefere Grund dafür, daß auch in Staatswesen, in denen das demokratische Prinzip schon zu einem jenseits alles Parteistrits stehenden Grundsatz geworden ist, wie etwa in den Vereinigten Staaten, die B ü r o k r a t i s i e r u n g in demselben Maße zunimmt als die Verwaltungsaufgaben des Staates, also die Funktionen der Vollziehung, wachsen. Es wäre ein großer Irrtum, darin eine Abschwächung der Demokratie zu sehen. Denn nur für eine rein ideologisch und nicht an der realen Wirksamkeit orientierte Betrachtung erscheinen Demokratie und Bürokratie als absolute Gegensätze. Die Bürokratisierung bedeutet vielmehr unter gewissen Voraussetzungen die Aufrechterhaltung der Demokratie. Nur daß eben das demokratische Prinzip vornehmlich die

obersten Schichten erfassen und nicht, ohne sich selbst, d. h. seine Geltung für den Bereich genereller Willensbildung in Frage zu stellen, in die tieferen Schichten eines Prozesses eindringen kann, in dem sich der Staatskörper immer wieder von neuem erzeugt⁴⁾.

Der funktionelle Gegensatz, der zwischen Demokratie der Gesetzgebung und Demokratie der Vollziehung besteht, und die daraus erwachsende Tendenz einer demokratischen Gesetzgebung, sich eine aristokratisch-bürokratische Vollziehung anzugliedern, zeigt sich darin, daß eine Demokratisierung der Vollziehung und speziell der Verwaltung nur auf Kosten der inhaltlichen Intensität der Gesetzgebungsfunktion erfolgen kann. Soll nämlich die Tätigkeit der demokratisch organisierten Vollziehungsorgane, d. h. der Selbstverwaltungskörper, aus der Gefahrenzone der Gesetzeswidrigkeit möglichst ausgeschaltet werden — man beachte dabei, daß solche Selbstverwaltungskörper der Verantwortung, der wichtigsten Garantie der Gesetzmäßigkeit, so gut wie entzogen sind —, so muß sie auf den Bereich des vom Gesetz freigelassenen Ermessens beschränkt werden. Nur bei weitgehender Ermessensfreiheit ist eine ersprießliche Funktion demokratischer Verwaltung zu erwarten. Das bedeutet aber, daß die Verwaltungsdemokratie eine starke Tendenz zur Dezentralisation in sich birgt. Dem Willen der Glieder kann nur auf Kosten des Willens des Ganzen Spielraum gewährt werden. Wird die Wahrung der Grenzen freien Ermessens der mittleren und unteren Organe autokratischen, nämlich durch die höheren Organe berufenen oder doch ihnen verantwortlichen und von ihnen absetzbaren Organen übertragen, so ist damit für die Organisation der mittleren und unteren Verwaltung ein System der Verbindung demokratischer und autokratischer Elemente akzeptiert. Darin liegt ja auch die Eigenart der konstitutionellen Monarchie; nur daß hier die Mischung der demokratischen mit der autokratischen Form auf der höchsten Stufe der staatlichen Willensbildung, der Gesetzgebung, erfolgt, und dadurch eine Paralisierung der Demokratie durch die Autokratie (und umgekehrt) nicht ausgeschlossen bleibt; während dort, wo sich

⁴⁾ Vgl. dazu meine Allgemeine Staatslehre, S. 361 ff. und Adolf Merkel, Demokratie und Verwaltung, 1923.

das Prinzip der gemischten Staatsform auf die mittlere und und untere Stufe einer an oberster Stufe rein demokratischen Staatswillensbildung beschränkt, keine Gefährdung, sondern eine Stärkung der Demokratie zu gewärtigen ist.

Der Umstand, daß die Autokratie ebenso wie die Demokratie im Verlaufe ihres Realisierungsprozesses für die Gesetzgebung ein arbeitsteilig funktionierendes, kollegiales und sohin parlamentsartiges Organ auszubilden bestrebt ist, und daß anderseits die Autokratie ganz ebenso wie die Demokratie und zum Teil aus denselben Gründen für die Funktion der Vollziehung zwangsläufig eine Bürokratie schafft, führt zu einer gewissen Annäherung in der realen Struktur der modernen Staaten, sobald sie über eine gewisse Mindestgröße hinausgewachsen sind und ein bestimmtes Zivilisationsniveau überschritten haben. Diese Annäherung der realen Tatbestände erfolgt unter Aufrechterhaltung der Verschiedenheit ihrer gegensätzlichen Ideologien. Es ist die gleiche Tendenz zur Unifizierung, die sich — wie auf dem Gebiete der Verfassung, das ist der Methode oder Form der staatlichen Willensbildung — so auf dem Gebiete des Norminhaltes, des materiellen Rechtes feststellen läßt. Denn daß sich die Zivil- und Strafrechtsordnungen der modernen Staaten einander immer mehr angenähert haben, kann wohl heute kaum mehr verkannt werden.

Versucht man das Wesen der Demokratie aus der soziologischen Struktur jenes Prozesses zu begreifen, in dem sich der Gemeinschaftswille und speziell der sog. Wille des Staates bildet, dann darf man natürlich jenes Vorbereitungsstadium nicht übersehen, das dem Verfahren im Parlamente (und in der Volksversammlung) vorangeht. Ich meine die für die parlamentarische Abstimmung (oder die Abstimmung bei einem Referendum), aber auch für die Akte einer demokratischen Regierung maßgebenden Vorgänge im Schoße der politischen Parteien, die Erzeugung des Gemeinschaftswillens innerhalb dieser Gebilde, deren Soziologie Robert Michels in vorbildlicher Weise dargestellt hat. Die allgemein bekannten Ergebnisse seiner Forschungen gestatten mir, mich hier auf eine kurze Bemerkung zu beschränken. Dieses Stadium des Prozesses der Gemeinschaftswillensbildung — mit einer Vielheit von Quellen vergleichbar, die erst mit Beginn des parlamentarischen Prozesses in ein einheitliches Bett geleitet werden — trägt in den meisten

Staaten noch einen durchaus amorphen Charakter, wenn auch hie und da gewisse Tendenzen zu konstatieren sind, Parteibildung und Parteiwillensbildung zu formalisieren, d. h. ihnen einen Rechtscharakter zu geben. Es ist vermutlich nicht zuletzt die amorphe Struktur dieser Schichte, die es begünstigt, daß sich hier abspielenden Vorgänge der Gemeinschaftswillensbildung jene aristokratisch-autokratische Tendenz aufweisen, die Michels festgestellt hat. Und dies auch innerhalb von Parteien, die eine extrem demokratische Ideologie haben. Die Wirklichkeit des Parteilebens, in dem bedeutende Führerpersönlichkeiten sich noch viel stärker geltend machen können als innerhalb der Schranken einer demokratischen Staatsverfassung, dieses Parteileben, wo die sog. Parteidisziplin noch wirkt, während im Verhältnis zwischen den Parteien, d. h. in der Sphäre der parlamentarischen Willensbildung an ein Analogon, an eine Staatsdisziplin ernstlich gar nicht gedacht wird, bietet dem Individuum in der Regel nur ein sehr geringes Maß demokratischer Selbstbestimmung.

Vergegenwärtigt man sich sohin das durchschnittliche Bild, das der reale Tatbestand eines als Demokratie bezeichneten Staatswesens bietet, und konfrontiert man diesen Tatbestand mit der demokratischen Ideologie der Freiheit, dann muß es zunächst verwunderlich erscheinen, wie eine solche außerordentliche Spannung zwischen Ideologie und Wirklichkeit auf die Dauer überhaupt möglich ist. Man möchte glauben, daß es geradezu die besondere Funktion der demokratischen Ideologie ist: die Illusion der in der sozialen Wirklichkeit unrettbaren Freiheit aufrechtzuerhalten; so wie wenn die hell klingende, der ewigen Menschheitssehnsucht entspringende Freiheitsmelodie das dumpfere Motiv übertönen wollte, in dem die ehernen Ketten der sozialen Wirklichkeit dröhnen. Und die Freiheitsideologie der Demokratie scheint gegenüber der ihr zugeordneten Realität sozialer Bindung eine ähnliche Rolle zu spielen wie die ethische Illusion der Willensfreiheit gegenüber der durch die psychologische Erkenntnis festgestellten, unentrinnbaren kausalen Gebundenheit alles menschlichen Wollens. Und zwischen diesen beiden Problem-

komplexen besteht nicht nur eine äußere Parallele, sondern tieferinnere Kommunikation.

Würde man die als Demokratie bezeichnete soziale Wirklichkeit nur aus ihrer eigenen Ideologie zu verstehen versuchen, dann hätte Rousseau mit seinem pessimistischen Stoßseufzer tatsächlich recht. Allein soziologische Forschung darf sich nicht darauf beschränken, Eigengesetzlichkeit und Eigensinn der Ideologie festzustellen, um sie schlechthin als Gesetz und Sinn der die Ideologie bedingenden Realität hinzunehmen. Sie muß vielmehr die von der Ideologie nicht ganz unabhängige, aber möglicherweise sehr verschiedene Gesetzlichkeit und Bedeutung der Realität, sie muß neben dem subjektiven Sinn auch den objektiven Sinn des sozialen Geschehens zu ergründen suchen.

Das Freiheitsideal der Demokratie, Herrschaftslosigkeit und sohin Führerlosigkeit ist nicht einmal annäherungsweise realisierbar. Denn soziale Realität ist Herrschaft und Führerschaft. Hier kann es sich nur darum handeln, wie der Herrschaftswille gebildet, wie der Führer kreiert wird. Und da ist für die Demokratie charakteristisch: nicht daß der herrschende Wille Wille des Volkes ist, sondern daß eine breite Schichte der Normunterworfenen, daß die größtmögliche Zahl von Gemeinschaftsgliedern an dem Prozesse der Willensbildung teilnimmt, und auch dies nur — wenigstens in der Regel — an einem bestimmten Stadium dieses Prozesses, das man im allgemeinen als Gesetzgebung bezeichnet, und auch dies nur bei der Kreation des Gesetzgebungsorgans. Dies hat zur Folge, daß die aus der Masse sich heraushebenden Führer in ihrer spezifischen Funktion auf Gesetzesvollziehung eingeschränkt werden. Sicherlich kann die Regierung — das ist die staatlich-rechtliche Form der Führerschaft — die Gesetzgebung wesentlich beeinflussen. Allein es ist schon charakteristisch, daß sie ein anderes Organ in Funktion setzen muß, um sich die Grundlage ihrer Tätigkeit zu schaffen. Der Mechanismus des parlamentarischen Apparates aber, gekennzeichnet durch den Gegensatz von Majorität und Minorität (wovon noch später die Rede sein wird) bedeutet auch für eine auf die Majorität sich stützende Regierung eine wirksame reale Schranke; was einen nicht unbeträchtlichen Unterschied gegenüber einem poli-

tischen Zustand ausmacht, wo der Regent die Gesetze selbst erläßt, die er, bzw. der ihm unterstellte Verwaltungsapparat vollzieht. Allerdings ist, wie wir früher betont haben, die Ausbildung eines kollegialen Gesetzgebungsorganes neben dem Regierungsorgan eine ganz allgemein zu konstatierende Tendenz, die sich aus der Natur der Gemeinschaftswillensbildung ergibt. Erblickt man schon in der Differenzierung zwischen einem solchen parlamentartigen Organ und dem Regierungsorgan sowie der dadurch gegebenen Bindung und Beschränkung der Regierung ein Merkmal der realen Demokratie, dann kann man tatsächlich die Tendenz zur demokratischen Form als eine allgemeine Entwicklungstendenz der modernen Staatswesen ansehen. In dieser Tendenz liegt aber zugleich jene eigentümliche Organdifferenzierung, die schon in der Lehre von der Gewaltentrennung Ausdruck gesucht hat. Die Frage, ob die Gewaltentrennung ein demokratisches Prinzip sei oder nicht, läßt sich mit Rücksicht auf den Gegensatz von Ideologie und Wirklichkeit nicht eindeutig beantworten. Vom Standpunkt der Ideologie entspricht eine Trennung der Gewalten, eine Aufteilung von Gesetzgebung und Vollziehung auf verschiedene Organe durchaus nicht dem Gedanken, daß das Volk nur durch das Volk selbst beherrscht werden dürfe. Denn aus dieser These muß folgen, daß alle Gewalten und somit alle Funktionen staatlicher Willensbildung beim Volke oder doch bei dem das Volk repräsentierenden Parlament vereinigt sein sollen. Auch ist die politische Absicht, mit der das Dogma von der Gewaltentrennung seit Montesquieu vortragen wurde, durchaus nicht gewesen: der Demokratie den Weg zu bereiten, sondern eher umgekehrt: dem durch die demokratische Bewegung von der Gesetzgebung halb und halb verdrängten Monarchen auf dem Gebiete der Vollziehung noch eine Möglichkeit der Machtentfaltung zu geben. Das Gewaltentrennungsdogma ist der Kernpunkt in der Ideologie der konstitutionellen Monarchie. Daher auch die kuriose, mit Begriff und Wesen der dem Monarchen vorbehaltenen Vollziehung gänzlich unvereinbare staatsrechtliche, d. h. monarchistische Theorie von der Parität, Gleichwertigkeit und Unabhängigkeit der Vollziehung gegenüber der Gesetzgebung. Dennoch hat sich realiter im Bereich der Staatenorganisation die Gewaltentrennung in einem demokratischen Sinne bewährt, indem sie das

bedeutsame Stadium der generellen Staatswillensbildung dem unmittelbaren Einfluß der Regierung entzog und der unmittelbaren Beeinflussung durch die Normunterworfenen eröffnete, die Funktion der Regierung aber zur Gesetzesvollziehung herabdrückte ⁵⁾).

Dies bedeutet nicht eigentlich eine »Minimisierung« der Herrschaft — um mit M a x W e b e r zu sprechen; ich möchte eher glauben, daß die Summe der in der politischen Herrschaft sich äußernden sozialen Energie — wenn ich mich dieses Bildes bedienen darf — beim Uebergang von autokratischen zu demokratischen Staatsformen konstant bleibt, daß es sich dabei nur um eine gewisse Verteilung des früher in einem Punkte konzentrierten Gewichts der Herrschaft handelt, die diese subjektiv leichter empfinden läßt. Der Herrschaftswille verliert dadurch nichts an Intensität, daß er durch das Zusammenwirken einer Mehrheit von Organen entsteht. Die Idee der Führerschaft freilich wird dadurch verdunkelt, daß die Regierung unter einem vielhundertköpfigen Parlament stehend vorgestellt werden muß, daß an Stelle der Vorstellung des e i n e n , die Herrschaft einzig und allein repräsentierenden Führers, eine Vielheit von Personen tritt, die sich in die Funktion der Führerschaft, d. i. der Erzeugung des leitenden Willens, teilen.

Damit wird die Kreation dieser vielen Führer zum Kernproblem der realen Demokratie, die — in Widerspruch zu ihrer Ideologie — nicht eine führerlose Gemeinschaft ist, die sich nicht durch den Mangel, sondern eher durch die Fülle der Führer von der realen Autokratie unterscheidet. Und sohin ergibt sich als ein Wesenselement der realen Demokratie: eine besondere Methode der Auslese der Führeraus der Gemeinschaft der Geführten. Diese Methode ist die Wahl. Die soziologische Analyse dieser Funktion ist für die Wesenserkenntnis der realen Demokratie von grundlegender Bedeutung. Und gegenüber dieser speziellen Funktion der Demokratie wiederholt sich das Problem, das sich uns an dem Gesamtatbestand der Demokratie bereits ergeben hat: die Divergenz zwischen Ideologie und Wirklichkeit. In ihrer eigenen demokratischen Ideologie will die Wahl Willensübertragung von dem Wähler auf den Gewählten sein. Und von dieser Ideologie aus gedeutet, wäre die Wahl — und sohin die

⁵⁾ Vgl. dazu meine Allgemeine Staatslehre, S. 255 ff.

auf ihr beruhende Demokratie — »innere logische Unmöglichkeit«; denn der Wille ist in Wirklichkeit nicht übertragbar, celui qui delegue, abdique. Man kann sich im Willen nicht vertreten lassen, hat schon Rousseau gelehrt. Allein diese ideologische Deutung der Wahl entspringt offenkundig der Absicht, die Fiktion der Freiheit aufrechtzuerhalten. Da der Wille, um frei zu bleiben, nur sich selbst bestimmen darf, muß der von den Gewählten erzeugte Herrscherwille als der Wille der Wähler gelten. Daher die fiktive Identifikation der Wähler mit den Gewählten. Allein die soziologische Sinndeutung der Wahl darf sich von deren subjektiven Ideologie nicht irreführen lassen. Die reale Deutung dieser Funktion ist eine andere: Rein formal betrachtet, zeigt sich ihr Wesen als eine Methode der Organkreation, die im Gegensatz zu anderen durch zwei Momente charakterisiert ist: erstlich, daß es keine einfache, sondern eine z u s a m m e n g e s e t z t e F u n k t i o n ist, an der eine Vielheit von Teilorganen zusammenwirken. Dann aber, daß das durch die Wahl kreierte Organ ü b e r den Kurationsorganen steht, weil durch die Wahl ein Organ geschaffen wird, das den die Wähler unterwerfenden Herrschaftswillen, die sie bindenden Normen erzeugt. In bezug auf diese beiden Momente steht die Wahl in direktem Gegensatz zur E r n e n n u n g, der für die reale Autokratie spezifischen Organkurationsmethode. Gerade das zweite der beiden hier angeführten Merkmale der Wahl: daß die Geführten den Führer, die Normunterworfenen die normsetzende Autorität erzeugen, ist mit ein Grund, der zu der ideologischen Fiktion der Willensübertragung führt. Denn die soziale Autorität wird — das lehrt psychologische bzw. psychoanalytische Erfahrung — als v ä t e r l i c h e Autorität imaginiert. Die soziale, ebenso wie die religiöse, wie überhaupt j e d e Autorität wird ursprünglich so erlebt wie die erste Autorität, die in das Leben des werdenden Menschen eintritt: als V a t e r, als Landesvater oder Gottvater. — Und diese psychologische Provenienz der sozialen Autorität verhindert die Vorstellung einer Erzeugung der Autorität durch die Autoritätunterworfenen. Solche Vorstellung besagte nämlich: daß der Vater von den Kindern, der Erzeuger vom Erzeugten erzeugt würde. Und so wie im primitiven Zustand des Totemismus die Clangenossen sich gelegentlich bei gewissen origiastischen Festen die Maske des heiligen Totemtieres, d. i. des Urvaters des Clans, vornehmen, um für

eine kurze Zeit, selbst den Vater spielend, alle Bande sozialer Ordnung abzustreifen, so bekleidet sich das normunterworfenen Volk in der demokratischen Ideologie mit dem Charakter unveräußerlicher, nur der Funktion nach übertragbarer und auf die Gewählten immer wieder neu zu übertragender Autorität. Auch die Lehre von der Volkssouveränität ist — wenn auch sehr verfeinert und vergeistigt — eine totemistische Maske.

Das wahre Gesicht aber zeigt nebst den bereits skizzierten formalen, die folgenden Züge: Durch die demokratische »Wahl« wird der Führer nicht nur von der sozialen Gemeinschaft der Geführten, er wird auch aus ihnen, aus ihrer Mitte heraus zur Führerstellung emporgehoben. Was Max Weber so treffend als Autokephalie bezeichnet, ist im hohen Maße für die reale Demokratie charakteristisch und differenziert diesen Tatbestand gegenüber jener politischen Organisation, die man Autokratie und neuerdings lieber Diktatur nennt. Deren Ideologie läßt den Führer als ein der ihm unterworfenen sozialen Gemeinschaft gegenüber gänzlich andersartiges und sohin als ein höheres Wesen gelten, das der Strahlenkranz göttlicher Herkunft oder magischer Kräfte umgibt. Der autokratischen Ideologie nach ist der Führer überhaupt nicht ein von der Gemeinschaft erzeugtes oder von ihr erzeugbares Organ. Er ist als eine Macht vorzustellen, von der diese Gemeinschaft allererst erzeugt wird, als ein Wesen, das womöglich überhaupt nicht auf eine nach menschlichem Verstand begreifbare Art entsteht. Im System der autokratischen Ideologie bildet die Herkunft, Berufung, Kreation des Führers überhaupt keine zulässige, mit den Mitteln rationaler Erkenntnis erfaßbare oder gar lösbare Frage. Die Führerschaft repräsentiert hier einen absoluten Wert; was sich in der Vergöttlichung des Führers ausdrückt. Die Wirklichkeit: der Tod des Führers stellt diese Ideologie vor ein äußerst peinliches Problem, das man — echt ideologisch — mitunter in der Weise verhüllt, daß man als eigentlichen Herrscher überhaupt nicht die menschliche Person des sterblichen Monarchen, sondern, wie z. B. im ungarischen Staatsrecht, nur ein Abstraktum, die ewige, heilige Krone gelten läßt. Die Wirklichkeit aber zeigt: Usurpation der Führerstellung, also eine Art Selbsterzeugung des Organs der Herrschaft, oder für den Fall der Nachfolge in der Führerschaft, falls keine Bestimmung des Nachfolgers durch den bisherigen Diktator und auch keine Erbfolge

eintritt, daß man den Herrscher nicht aus dem eigenen Volke, sondern aus einem fremden nimmt (Heterokephalie).

Im System der demokratischen Ideologie steht das Problem der Führerkreation im Mittelpunkt rationaler Erwägungen. Führerschaft repräsentiert keinen absoluten, sondern durchaus nur einen relativen Wert: der Führer gilt nur für eine gewisse Zeit und nur nach gewissen Richtungen als »Führer«; er ist im übrigen den Genossen gleich und untersteht der Kritik. Daher auch hier: Publizität der Herrschaftsakte, während dort das Prinzip der Geheimhaltung. Aus der Tatsache, daß der Führer in der Autokratie der Gemeinschaft transzendent ist, während er ihr in der Demokratie immanent ist, folgt für die Autokratie die so charakteristische Konsequenz, daß der die Herrschaftsfunktion ausübende Mensch stets über und nicht unter der sozialen Ordnung stehend vorgestellt wird, sohin wesentlich unverantwortlich ist, während die Verantwortlichkeit der Führer ein spezifisches Merkmal der realen Demokratie ist. Vor allem aber: Da Führerschaft in der Demokratie keine übernatürliche Qualität ist, sondern man zum Führer gemacht werden kann, ist Führerschaft auch nicht dauerndes Monopol eines Einzelnen oder einiger Weniger. Das Bild der realen Demokratie zeigt das Faktum eines mehr oder weniger raschen Führerwechsels. Gewiß kann man auch hier die Tendenz des Führers konstatieren, sich in der Führerstellung dauernd zu behaupten. Aber diese Tendenz stößt hier auf Widerstände, die nicht zuletzt von der Ideologie ausgehen, die in den Seelen der Menschen, als Motive ihres Verhaltens, wirksam werden. Die Rationalisierung der Führerschaft mit ihren Konsequenzen: Publizität, Kritik, Verantwortlichkeit, die Vorstellung der freien Erzeugbarkeit des Führers machen es unmöglich, daß der Führer amovibel wird. In demselben Maße aber, als er es wird, ändert sich auch die Ideologie der Führerschaft. Für die reale Demokratie ist demnach ein stetes Aufströmen aus der Gemeinschaft der Geführten in die Führerstellung charakteristisch. (Um Mißverständnisse zu vermeiden, möchte ich bemerken, daß hier nicht so sehr von Parteiführerschaft, sondern von Staatsführerschaft die Rede ist, die sich in der Staatsregierung äußert.)

Vorteile und Nachteile dieses Führerwechsels stehen hier

nicht in Diskussion. Worauf es ankommt, ist die Feststellung dieser für die reale Demokratie überaus bezeichnenden Bewegung, durch die sich diese politische Realität recht deutlich von der Autokratie abhebt, wo es keine oder doch nur sehr geringe Aufstiegsmöglichkeiten gibt und starre Gebundenheit in eine relativ unwandelbare Herrschaftsrelation vorliegt. Die spezifisch demokratische Methode der Führerauslese bedeutet somit der Autokratie gegenüber eine wesentliche Verbreiterung des für die Auslese zur Verfügung gestellten Materials, d. i. der um die Führerstellung konkurrierenden Persönlichkeiten. Ob diese Methode den Aufstieg gerade der Besten zur Führerstellung garantiert, diese im Kampf gegen die Demokratie immer wiederkehrende Frage scheint mir schon darum belanglos zu sein, weil sie im tiefsten Grunde unbeantwortbar ist. Denn sie läuft schließlich auf die Frage hinaus, was und wer ist gut, und was und wer ist am besten? Sie wird — um das demokratische Ideal zu entkräften — von den Anhängern autokratischer Diktatur gestellt. Aber gerade diese sind nicht befugt, eine solche Frage zu erheben. Denn das autokratische System kennt, wie eben dargelegt, streng genommen überhaupt keine Methode der Führerkreation, es breitet über das wichtigste Problem der Politik jenen mystisch-religiösen Schleier, der die Geburt des göttlichen Helden dem profanen Volk verhüllt. Das heißt in Wahrheit: die Antwort auf die Frage, wer soll Führer sein und wie wird man es, bleibt dem Zufall der Gewalt überlassen.

Neben der durch den steten Führerwechsel bedingten Dynamik wird die reale Demokratie noch durch eine zweite Bewegung charakterisiert. Es ist dies nicht, wie die bisher geschilderte, eine Bewegung der Organträger, eine Verschiebung der die Herrschaftsfunktion ausübenden Menschen, es ist eine Bewegung geistiger Gehalte, der eigentümliche Prozeß, in dem der Inhalt der die Führerfunktion bestimmenden Normen zustande kommt⁶⁾. Diese Funktion ist, wie früher dargelegt, Gesetzesvollziehung. Die Gesetze kommen aber — sofern der Typus der parlamentarischen Demokratie vorausgesetzt wird — als Parlamentsbeschlüsse zu-

⁶⁾ Vgl. Rudolf Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform (Festschrift für Wilhelm Kahl, 1923), S. 22 ff. Smend erblickt das Wesen des Parlamentarismus darin, daß der maßgebende Integrationsfaktor hier dynamischer Art ist. Vgl. dazu meine Allgemeine Staatslehre, S. 326 f.

stande, die nach dem Majoritätsprinzip gefaßt werden. Dieses für die Demokratie so bedeutsame Majoritätsprinzip ist es, dem ich jetzt einige Bemerkungen widmen möchte.

Daß Sinn und Bedeutung dieses Prinzipes so umstritten sind, rührt daher, daß man nicht genügend zwischen der Ideologie dieses sozialen Mechanismus und seiner realen Wirksamkeit unterscheidet. Ideologisch, d. h. im System der demokratischen Freiheitsideologie, bedeutet es: Bildung des Gemeinschaftswillens bei größtmöglicher Uebereinstimmung desselben mit den Willen der unterworfenen Individuen. Wenn der Gemeinschaftswille mit mehr Individualwillen in Einklang als in Widerspruch steht, — und das ist bei einem Majoritätsbeschluß der Fall — ist das Maximum des möglichen Freiheitswertes — Freiheit als Selbstbestimmung vorausgesetzt — erreicht. Es ist die Bildung des Gemeinschaftswillens in der Richtung des relativ geringsten Widerstandes⁷⁾. Sieht man von der üblichen Fiktion ab, daß die Mehrheit auch die Minderheit repräsentiere, der Mehrheitswille ein Gesamtwille sei, dann erscheint das Mehrheitsprinzip als das Prinzip der Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit. Dem ist aber in Wirklichkeit meist gar nicht so. Zunächst sträubt sich die soziale Realität gegen das, was man gelegentlich sehr treffend den „Zufall der Arithmetik“ genannt hat. Es kommt in der Wirklichkeit nicht auf die ziffernmäßige Mehrheit an, es kann — bei voller Anerkennung des sog. Majoritätsprinzipes — auch die ziffernmäßige Minderheit über die ziffernmäßige Mehrheit herrschen: sei es nur verhüllt, indem die Gruppe, die herrscht, nur zum Schein, durch irgendwelche wahltechnische Künste, als Majoritätsgruppe gilt; sei es ganz unverhüllt, im Falle einer sog. Minderheitsregierung; was zwar zur Ideologie des Majoritätsprinzipes und der Demokratie in Widerspruch steht, mit dem Realtypus der letzteren aber durchaus vereinbar ist. Für eine auf die soziale Realität gerichtete Betrachtung besteht die Bedeutung des Majoritätsprinzips nicht darin, daß der Wille der ziffernmäßigen Mehrheit über den der ziffernmäßigen Minderheit siegt, sondern darin: daß bei Annahme dieser Vorstellung, daß unter der Wirksamkeit dieser Ideologie die soziale Gemein-

⁷⁾ Vgl. dazu meine Allgemeine Staatslehre, S. 322 ff.

schaft bildenden Individuen sich wesentlich in zwei Gruppen gliedern. Worauf es ankommt, ist: daß von der Tendenz, eine Majorität zu bilden, von der Tendenz, eine Minorität zu gewinnen, die Wirkung ausgeht, daß sich schließlich und endlich zwei, im wesentlichen nur zwei Gruppen gegenüberstehen, die um die Herrschaft ringen, indem die innerhalb der Gemeinschaft wirksamen, zahllosen Differenzierungs- und Spaltungstriebe bis auf einen einzigen grundsätzlichen Gegensatz überwunden werden. Die beiden Gruppen mögen in ihrer ziffernmäßigen Stärke mehr oder weniger verschieden sein, in ihrer politischen Bedeutung, in ihrer sozialen Potenz, differieren sie nicht allzu sehr. Diese Kraft der sozialen Integration ist es zunächst, die das Majoritätsprinzip soziologisch charakterisiert.

Daß es bei der Wirksamkeit des Majoritätsprinzipes nicht so sehr auf die ziffernmäßige Majorität ankommt, hängt aber auf das Innigste mit der Tatsache zusammen, daß es in der sozialen Wirklichkeit gar keine absolute Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit gibt, weil sich der nach dem sog. Majoritätsprinzip gebildete Gemeinschaftswille gar nicht als Diktat der Majorität gegen die Minorität, sondern als ein Ergebnis der gegenseitigen Beeinflussung beider Gruppen, als eine Resultante ihrer aufeinanderstoßenden politischen Willensrichtungen ergibt. Eine Diktatur der Majorität über die Minorität ist auf die Dauer schon darum gar nicht möglich, weil eine zu gänzlicher Einflußlosigkeit verurteilte Minderheit sich schließlich auf ihre nur formale und darum für sie nicht nur wertlose sondern sogar schädliche Teilnahme an der Gemeinschaftswillensbildung verzichten wird; womit sie der Majorität — die schon begrifflich ohne Minorität nicht möglich ist — ihren Charakter als solche entzieht. Gerade in dieser Möglichkeit bietet sich der Minorität ein Mittel, auf die Beschlüsse der Majorität Einfluß zu gewinnen. Dies gilt ganz besonders für die parlamentarische Demokratie. Denn das ganze parlamentarische Verfahren mit seiner dialektisch-kontradiktorischen, auf Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument abgestellten Technik ist gerichtet auf die Erzielung eines Kompromisses. Darin liegt die eigentliche Bedeutung des Majoritätsprinzipes in der realen Demokratie, das man darum besser als das Majoritäts-Minoritätsprinzip bezeichnet: Indem es die Gesamtheit der

Normunterworfenen wesentlich nur in zwei Gruppen, Majorität und Minorität, gliedert, schafft es die Möglichkeit des Kompromisses bei der Bildung des Gesamtwillens, nachdem es diese letzte Integration durch den Zwang zum Kompromiß vorbereitet hat, durch das allein die Gruppe der Majorität wie die der Minorität gebildet werden kann. Kompromiß bedeutet: Zurückstellen dessen, was die zu Verbindenden trennt, zugunsten dessen, was sie verbindet. Jeder Tausch, jeder Vertrag ist ein Kompromiß; denn Kompromiss bedeutet: sich vertragen.

Auch hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen dem Realtypus der Demokratie und jenem der Autokratie, wo es bei der Bildung des leitenden Staatswillens nicht oder doch nur in geringem Maße die Möglichkeit eines Ausgleiches entgegengesetzter politischer Willensrichtungen gibt, weil es hier überhaupt an der Möglichkeit politischer Strömung und Gegenströmung fehlt. Demokratie und Autokratie unterscheiden sich so durch die Verschiedenheit ihrer seelisch-politischen Situation. Während die Mechanik der demokratischen Institutionen direkt darauf abzielt, den politischen Affekt der Masse über die Schwelle des sozialen Bewußtseins zu heben, um ihn hier abreagieren zu lassen, ruht das soziale Gleichgewicht in der Autokratie gerade umgekehrt auf der Verdrängung des politischen Affekts in eine Sphäre, die man individualpsychologisch mit dem Unterbewußtsein vergleichen könnte. Woraus sich, wenn man aus der Verdrängungstheorie der modernen Psychoanalyse eine Nutzanwendung ziehen will, zwanglos die verstärkte Disposition zur Revolution ergibt. Und darum hat auch in der Autokratie die Unterwerfung des einzelnen unter den herrschaftlichen Willen einen etwas anderen Sinn als in der Demokratie, oder besser gesagt, sie ist im allgemeinen von einem anderen Gefühlston begleitet. Das Bewußtsein, daß das Gesetz, dem ich mich zu beugen habe, von dem von mir Gewählten mitbeschlossen, daß es mit seiner Zustimmung oder doch zumindest unter seiner Inhalt mehr oder weniger mitbestimmenden Teilnahme zustande gekommen ist, schafft vielleicht eine gewisse Bereitschaft zum Gehorsam, an dem es zwar der Diktatur gegenüber nicht fehlen muß, der aber dort aus anderen seelischen Quellen kommt. Die demokratische Theorie des *contrat social*, die Lehre vom Staatsvertrag, ist gewiß eine ideologische Fiktion. Aber in der psychologischen Realität der Demokratie

beruht der soziale Gleichgewichtszustand vielleicht tatsächlich mehr auf einem Sichgegenseitig-vertragen als in der realen Autokratie der Diktatur, wo es nur gilt, die gemeinsame Last der Herrschaft zu ertragen.

Von marxistischer Seite wird der auf dem Majoritätsprinzip aufgebauten Demokratie, als der formalen, bürgerlichen Demokratie, die soziale, proletarische Demokratie entgegengestellt, worunter eine soziale Ordnung verstanden wird, die den Normunterworfenen nicht nur einen formal gleichen Anteil an der Erzeugung des Gemeinschaftswillens, sondern auch ein in irgendeinem Sinne gleiches Maß von Gütern gewährleistet. Diese Entgegenstellung muß auf das Entschiedenste abgelehnt werden. Der Freiheitswert und nicht der Gleichheitswert ist es, der die Idee der Demokratie in erster Linie bestimmt. Gewiß spielt auch der Gedanke der Gleichheit in der demokratischen Ideologie seine Rolle; doch nur in einem durchaus negativen, formalen und sekundären Sinne. Weil alle möglichst und sohin gleich frei sein sollen, sollen alle an der Bildung des staatlichen Willens beteiligt und sohin in gleichem Maße beteiligt sein. Der Kampf um die Demokratie ist historisch ein Kampf um die politische Freiheit, d. h. um die Beteiligung des Volkes an Gesetzgebung und Vollziehung. Daß die Idee der Gleichheit, sofern sie etwas anderes ist als der Gedanke der formalen Gleichheit in der Freiheit, d. h. der Gleichheit der politischen Berechtigung, mit dem Begriffe der Demokratie nichts zu tun hat, zeigt sich am deutlichsten darin, daß die Gleichheit im Sinne eines nicht formalen politischen, sondern materialen, ökonomischen Gleich-Seins Aller auch in einer anderen als in einer demokratischen, nämlich einer autokratisch-diktatorischen Staatsform — in dieser vielleicht sogar noch besser als in jener — verwirklicht werden kann. Ganz abgesehen davon, daß mit dem durch die »soziale« Demokratie allen Bürgern zu sichernden gleichen Maße von Gütern stets auch ein reiches Maß gemeint ist, kann der Begriff der Gleichheit so verschiedene Bedeutungen annehmen, daß es schlechthin unmöglich ist, ihn mit einem verhältnismäßig so eindeutigen Worte, wie es Demokratie ist, zu verbinden. Diese »Gleichheit« will soviel heißen wie Gerechtigkeit, und sie ist ebenso vieldeutig wie diese. Die marxistische Theorie oder doch eine bestimmte neuere Richtung

derselben⁸⁾, speziell die bolschewistische Doktrin, will eben unter dem Namen der »Demokratie« an Stelle der Freiheitsideologie die Gerechtigkeitsideologie schieben. Es ist aber ein offener Mißbrauch der Terminologie, das Wort Demokratie, das — ob nun ideologisch oder realistisch betrachtet — eine bestimmte Methode der Erzeugung der sozialen Ordnung darstellt, für einen Inhalt dieser sozialen Ordnung zu gebrauchen, der mit ihrer Erzeugungsmethode in keinem Wesenszusammenhange steht. Eine solche terminologische Manipulation hat, wenn schon nicht die Absicht, so doch die bedenkliche Wirkung, daß die große Kraft der Rechtfertigung und der ganze Gefühlswert, den das Schlagwort der Demokratie dank deren Freiheitsideologie mit sich führt, einem politischen Zustand ausgesprochener Diktatur zugute gebracht wird. Man leugnet einfach — in Konsequenz dieses dem formalen entgegengesetzten sozialen Demokratiebegriffes — den Unterschied von Demokratie und Diktatur und erklärt die Diktatur, die angeblich die soziale Gerechtigkeit verwirklicht, als die »wahre« Demokratie. Und dies mit der Nebenwirkung, die Demokratie von heute und damit das Verdienst der Gruppe, die sie zum Teil sehr gegen ihre materiellen Interessen herbeigeführt hat, in ungerechter Weise herabzusetzen.

Die marxistische Theorie behauptet, das Majoritätsprinzip könne nur in einer auf voller Interessengemeinschaft der Glieder beruhenden, nicht aber in einer durch den Klassengegensatz gespaltenen Gesellschaft Anwendung finden, weil es zwar zur Ueberwindung untergeordneter, sozusagen bloß technischer Meinungsverschiedenheiten, nicht aber zur Ausgleichung vitaler Interessenkonflikte geeignet sei. Dem aber ist entgegenzuhalten, daß es keine menschliche Gesellschaft gibt, innerhalb deren von vornherein in jeder Hinsicht wesentliche Interessenharmonie besteht, daß vielmehr solche Harmonie nur durch dauernde und immer wieder zu erneuernde Kompromisse gestiftet werden muß, weil selbst die untergeordnetsten Meinungsverschiedenheiten zu vitalen Interessenkonflikten werden können. Die Ablehnung des Majoritätsprinzips als der Grundlage der Demokratie und insbesondere die Ablehnung des Parlamentarismus für die klassen-

⁸⁾ Max Adler, Die Staatsauffassung des Marxismus (Marx-Studien, herausgeg. von Max Adler und Rudolf Hilferding, IV. Band, 2. Hälfte, 1922), S. 116 ff. Vgl. dazu meine Schrift: Sozialismus und Staat, II. Aufl. 1923, S. 153 ff.

gespaltene Gesellschaft beruht nicht so sehr auf der Erkenntnis m ä ß i g e n E i n s i c h t in die Unzulänglichkeit des demokratischen Prinzips für diesen Fall, als vielmehr auf dem — rational nicht rechtfertigbaren — Willen, den Klassengegensatz nicht auf dem Wege friedlichen Ausgleiches, sondern durch revolutionäre Gewaltanwendung, nicht demokratisch, sondern autokratisch-diktatorisch zu überwinden. Das Majoritätsprinzip wird abgelehnt, weil — mit Recht oder mit Unrecht — das K o m p r o m i ß abgelehnt wird, dem das Majoritätsprinzip die Voraussetzung schafft. Allein wenn es wahr ist, was die materialistische Geschichtsauffassung lehrt, daß die gesellschaftliche Entwicklung zwangsläufig zu einem Zustand führt, in dem sich im wesentlichen nur zwei Gruppen als interessenfeindliche K l a s s e n gegenüberstehen, und wenn es wahr ist, was ein marxistischer Theoretiker jüngst nachgewiesen hat ⁹⁾, daß es in dem Verhältnis dieser Klassen zu einem gewissen Gleichgewichtszustand der Klassenkräfte kommen kann, und — wie mir scheinen will — notwendig kommen muß, und vielfach schon gekommen ist, ein Gleichgewichtszustand, dessen Störung oder Aufhebung von der ökonomischen Seite her in absehbarer Zeit kaum zu erwarten ist: dann steht die Frage für die sozialistische Theorie gar nicht mehr so, wie sie so oft gestellt wurde: formale Demokratie oder soziale Diktatur? Denn dann ist Demokratie und zwar die sog. formale Demokratie, deren materielle, reale Struktur wir zu bestimmen versucht haben, der einzig natürliche, der adäquate Ausdruck der tatsächlichen Machtlage, dann ist die Demokratie die politische Ausdrucksform, die sich die so qualifizierte gesellschaftliche Gesamtlage immer wieder gegen, vorübergehend vielleicht erfolgreiche, Versuche der Diktatur suchen wird. Denn dann ist Demokratie der Ruhepunkt, zu dem der nach rechts und links ausschlagende politische Pendel immer wieder zurückkehren muß. Und wenn es, wie gerade die marxistische Kritik der sog. bürgerlichen Demokratie mit Nachdruck betont, auf die tatsächlichen sozialen Machtverhältnisse ankommt, dann ist die parlamentarisch demokratische Staatsform mit ihrem eine wesentliche Zweigliederung konstituierenden Majoritäts-Minori-

⁹⁾ Otto Bauer, Die österreichische Revolution, 1923, § 16. Ferner meine Besprechung dieser Schrift im »Kampf« 1924, S. 50 und Otto Bauers Erwiderung unter dem Titel: Das Gleichgewicht der Klassenkräfte, ebenda S. 57 ff., sowie Max Adler, Politische oder soziale Demokratie, 1926, S. 112 ff.

tätsprinzip der »wahre« Ausdruck der heutigen wesentlich in zwei Klassen gespaltenen Gesellschaft. Und wenn es überhaupt eine Form gibt, die die Möglichkeit bietet, diesen gewaltigen Gegensatz, den man bedauern, aber nicht leugnen kann, nicht auf blutig-revolutionärem Wege zur Katastrophe zu treiben, sondern friedlich und allmählich auszugleichen, so ist es die Form der parlamentarischen Demokratie, deren Ideologie zwar die in der sozialen Realität nicht erreichbare Freiheit, deren Realität aber der Friede ist.
